

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

MÁRCIA APARECIDA FERREIRA CAMPOS

A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO KUBITSCHEK (1956-  
1961): O DISCURSO EM AÇÃO

PORTO ALEGRE  
2007

MÁRCIA APARECIDA FERREIRA CAMPOS

A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO KUBITSCHEK (1956-  
1961): O DISCURSO EM AÇÃO

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra  
Fonseca

PORTO ALEGRE  
2007

C198p

Campos, Márcia Aparecida Ferreira

A política econômica do Governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação / Márcia Aparecida Ferreira Campos. – Porto Alegre, 2007. 223 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2007.

1. Política econômica: Brasil. 2. História econômica: 1956-1961: Brasil. 3. Capitalismo: Brasil. 4. Kubitschek, Juscelino, 1902-1976. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 33:94(81).086

MÁRCIA APARECIDA FERREIRA CAMPOS

A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO KUBITSCHEK (1956-1961): O DISCURSO  
EM AÇÃO

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 05 de setembro de 2007.

---

Prof. Dr. Luiz Paulo Ferreira Noguezól  
UFRGS

---

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro  
UFRGS

---

Prof. Dra. Heliane Müller de Souza Nunes  
PUC-RS

## AGRADECIMENTOS

Uma miríade de pessoas, espalhadas por várias partes deste país, incluindo família, amigos e mesmo desconhecidos (até então), me ajudaram na obtenção do material histórico, bem como me deram suporte intelectual, psicológico e afetivo para realizar este trabalho. Não cabendo citar aqui o nome de todas elas – correndo o risco de omitir algum nome, o que seria imperdoável – as agradeço em conjunto, na sincera expectativa de poder dar um forte abraço em cada uma delas e expor, pessoalmente, minha gratidão ao apoio de valor inestimável que recebi.

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar os discursos presidenciais de Juscelino Kubitschek, buscando compreender como este presidente fez uso da ideologia desenvolvimentista, dominante na década de 1950, para legitimar e dar operacionalidade a um governo baseado em um grande programa de desenvolvimento industrial, num contexto de tênue estabilidade política. A abordagem da análise do discurso foi escolhida por se mostrar como um método capaz de esclarecer aspectos do período em questão, condicionados centralmente pela ideologia, e que influenciam e são influenciados pela economia. Em suma, constatou-se que de fato o discurso foi profundamente utilizado como forma de divulgar o desenvolvimentismo, apresentando nitidamente seus três aspectos chaves – a defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento e o nacionalismo. Pôde-se, assim, compreender o papel da ideologia para o êxito do Plano de Metas, no que tange especialmente ao tratamento em discurso de questões referentes a inflação, política externa e distribuição, elementos econômicos centrais do período. Nesse sentido, os problemas inflacionário, de balanço de pagamentos e endividamento externo, bem como a maneira relativamente desigual de distribuição da renda entre setores produtivos, classes sociais e regiões (desigualdade já existente e que se fortaleceu no período), foram contemporizados pelo presidente por meio de ações e também pela defesa de seu pensamento em discurso, de forma que além de não impedirem o êxito de seu programa governamental, por vezes foram instrumentais para a concretização de sua política que tinha como fim último o desenvolvimento industrial do país.

Palavras-chaves: Análise de discurso; Desenvolvimentismo; Governo Kubitschek; Inflação; Política externa; Distribuição.

## ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the presidential speeches of Juscelino Kubitschek, trying to understand how this president made use of the developmentalist ideology, that was dominant in the decade of 1950, to legitimize and to give operationalization to a government based on a great program of industrial development, in a context of tenuous political stability. The approach of the analysis of speech was chosen for being a method capable to clarify aspects of the period in question, centrally conditioned for the ideology, and that influence and are influenced by economics. In short, the speech in fact was deeply used as a form to divulge developmentalism, clearly presenting its three key aspects – defense of industrialization, pro-growth interventionism and nationalism. In this manner, it could be understood the paper of ideology for the success of the “Plano de Metas”, especially concerning to the treatment in speech of questions referring to inflation, external politics and distribution – central economic elements of the period. In this direction, the inflationary, balance of payments and external indebtedness problems, as well the relatively unequal way of distribution of income between productive sectors, social classes and regions (inequality already existent and that was fortified in the period), had been temporized for the president by actions and by the defense of his thought in speech, so that beyond not hindering the success of its governmental program, those problems for times had been instrumental for the concretion of his politics that had as last end the industrial development of the country.

Key words: Analyse of speech; Developmentalism; Kubitschek government; Inflation; External politics; Distribution.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	8
1.1 CONTEXTO HISTÓRICO E O PLANO DE METAS .....	9
1.2 MARCO EPISTEMOLÓGICO .....	15
2 O SIGNIFICADO DA INFLAÇÃO NO GOVERNO KUBITSCHEK E O DISCURSO .....	22
2.1 O DEBATE TEÓRICO SOBRE INFLAÇÃO À ÉPOCA DE JUSCELINO .....	23
2.2 INTRODUÇÃO À QUESTÃO INFLACIONÁRIA DO PERÍODO KUBITSCHEK ..	28
2.3 INFLAÇÃO: O DISCURSO DE KUBITSCHEK .....	32
2.4 A INFLAÇÃO E O DISCURSO: ALGUMAS CONCLUSÕES .....	63
3 O SETOR EXTERNO DA ECONOMIA E O DISCURSO DE KUBITSCHEK .....	72
3.1 A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA E DIPLOMÁTICA DO PERÍODO E O DISCURSO DE JUSCELINO .....	73
3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	128
4 A DISTRIBUIÇÃO E O DISCURSO DE KUBITSCHEK .....	138
4.1 A QUESTÃO SETORIAL: INDÚSTRIA E AGRICULTURA NO DISCURSO .....	140
4.2 A QUESTÃO SOCIAL E O DISCURSO .....	146
4.3 A QUESTÃO REGIONAL E SUA ABORDAGEM NO DISCURSO .....	164
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	206
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	212
REFERÊNCIAS .....	216
APÊNDICE A – LOCAIS DE PESQUISA .....	223



## 1 INTRODUÇÃO

O intuito deste trabalho é, por meio da análise do discurso de Juscelino Kubitschek de Oliveira na qualidade de chefe do Executivo, estudar importantes eventos econômicos que se processaram no Brasil do começo de 1956 ao começo de 1961, buscando-se compreender como este presidente se valeu da ideologia desenvolvimentista – que viveu seu ápice no período aqui em pauta – para buscar legitimação e operacionalidade para um governo balizado por um grande programa de desenvolvimento industrial, em um contexto de tênue estabilidade sócio-política.

Deve-se ter em mente que o trabalho de Fonseca (1999) trouxe contribuições relevantes para a compreensão da história econômica do Brasil do século XX ao estudar o longo período de governo de Getúlio Vargas por meio da análise de seu discurso. Nesse sentido, a presente dissertação buscará dar uma espécie de continuidade ao trabalho acima mencionado, ao abordar outro período também muito rico em termos de desenvolvimento econômico e evolução do capitalismo no país, sendo um momento no qual foram lançadas as bases de muito do que caracteriza o Brasil de hoje, como a estrutura industrial e de ocupação do território; vindo, daí, a importância em estudá-lo.

Para se processar a análise aqui proposta, faz-se relevante recapitular o contexto histórico que antecede a posse de Kubitschek, bem como considerar, em linhas gerais, o seu plano de política econômica. Ademais, insta tecer considerações sobre o marco epistemológico que justifica este trabalho, bem como sobre as peculiaridades da política econômica que condicionaram a escolha do marco teórico que define os elementos a serem abordados tendo por base o discurso de Juscelino, quais sejam, os significados da inflação e do capital estrangeiro e o tratamento dado a questões de cunho distributivo.

## 1.1 CONTEXTO HISTÓRICO E O PLANO DE METAS

Dentro da lógica reinante após o segundo conflito mundial e pautada na Guerra Fria, destaca-se em termos internacionais a vultosa ajuda estado-unidense dada à recuperação da Europa, por meio do Plano Marshall, bem como à reconstrução econômica de países como o Japão, auxiliado também em grande medida pelos Estados Unidos. Os países subdesenvolvidos, por outro lado, não participaram da grande empreitada de reconstrução do pós-Guerra, vivendo dificuldades econômicas principalmente nações da América Latina e da África, cujas *commodities* de exportação apresentaram uma tendência de queda em seus preços depois de um bom momento no início da década de 1950, como resultado de uma oferta superior à demanda internacional. De fato, tal conjunto de países não era o principal alvo de recursos do governo estado-unidense, diferentemente da Europa, logo na sequência do final da Guerra, e de países da Ásia e do Oriente Médio, já na metade da década de 1950, que receberam mais atenção em termos geopolíticos, vez que seriam potencialmente mais suscetíveis ao risco comunista. Para os países da América Latina, o governo dos Estados Unidos pregava que capitais privados seriam suficientes para o desenvolvimento da região, não sendo necessário o ingresso de recursos públicos. Nesse sentido, os países latino-americanos viviam, na década de 1950, uma limitação de recursos externos (oficiais) e de divisas obtidas por meio de exportações (limitação ocasionada também pelo alto grau de protecionismo das economias desenvolvidas para com produtos oriundos dos países subdesenvolvidos, basicamente produtos primários). Em suma, assim Pinho Neto (1996) sintetiza a lógica existente por trás da política de desenvolvimento adotada em alguns países da América Latina, entre os quais o Brasil:

Estando as prioridades geopolíticas norte-americanas concentradas em outras partes do mundo e com os mercados internacionais razoavelmente fechados, particularmente no que tange a produtos em que os países em desenvolvimento tinham nítidas vantagens comparativas, restavam a estes poucas alternativas senão aprofundar o processo de industrialização via substituição de importações. Da mesma forma, o protecionismo no qual tal modelo se alicerçava resultou, em boa medida, da escassez de recursos externos, que levou estes países a priorizar a importação de equipamentos e bens de capital que não eram produzidos domesticamente (PINHO NETO, 1996, p. 24-25).

Especificamente no que diz respeito à conjuntura interna mais imediata<sup>1</sup>, Kubitschek assume a presidência da República com a inflação em ascensão desde a segunda metade do governo de Getúlio Vargas, como decorrência principalmente do déficit do setor público e das desvalorizações cambiais, e com uma situação delicada no balanço de pagamentos, devida principalmente à queda nas exportações de café. Tal governo da primeira metade dos anos 1950 desperta descontentamento nos trabalhadores devido à inflação, o que desemboca no aumento de 100% do salário mínimo, medida que além de contribuir para obstar a estabilização monetária, insatisfaz profundamente a vários setores, como o empresariado. Em suma, como é sabido, o segundo governo de Vargas, marcado por forte desgaste que se projeta de forma progressiva, ao desagradar cafeicultores, classe média urbana, trabalhadores, industriais (estes com medidas como desvalorizações cambiais e redução do crédito, além do aumento salarial), desgaste ademais alimentado pela forte oposição capitaneada sobretudo pela União Democrática Nacional – UDN, é arrematado de forma drástica (VIANNA, 1990), deixando como legado uma situação econômica e política bastante conturbada. O curtíssimo período presidencial de Café Filho, por sua vez, foi caracterizado principalmente pelos insucessos da política de estabilização tentada por Eugênio Gudin e da tentativa de implementação de uma reforma cambial ortodoxa por parte de José Maria Whitaker, que visava eliminar o chamado confisco cambial aos cafeicultores (PINHO NETO, 1990), de forma que tal governo não contribuiu para amenizar a situação a ser recebida por Kubitschek.

Dentro do contexto existente no campo político interno, que permanecia tenso desde o fatídico fim do segundo governo de Vargas, em 1954, um dos aspectos que mais chamam a atenção no estudo do período de Kubitschek é a existência de muitos obstáculos a sua candidatura e posse na presidência da República.

Tal candidatura já se mostrava palpável desde 1953, como reflexo do êxito de sua administração à frente do governo de Minas Gerais na primeira metade dos anos 1950, em que promove um programa de industrialização no estado, centrado nos setores de energia e transportes. Contudo, após o fim da era Vargas, a candidatura de Juscelino é obstaculizada por três fatores, a saber, a resistência a Kubitschek da parte de integrantes de seu próprio partido, o PSD – Partido Social Democrático (principalmente correligionários de Pernambuco e do Sul do país), o interesse de partidários da UDN em manter a sigla no poder Executivo (algo que veio a ocorrer quando Café Filho assume a presidência em 1954) por meio da protelação das

---

<sup>1</sup> Outros detalhes sobre os contextos político e econômico nacional e internacional existentes quando da posse de Kubitschek virão à tona ao longo dos capítulos deste trabalho, quando os temas abordados em específico os exigirem.

eleições previstas para 1955, e por fim o fato de Kubitschek, ao ser tomado como o “herdeiro do varguismo” (DIAS, 1996, p. 32), não ser aceito por setores militares. Dado que integrantes do próprio governo de Café Filho e políticos que visavam se candidatar em 1955 se opunham à tentativa de procrastinação das eleições, tal idéia de adiamento logo se esvazia, de forma que os focos de resistência à candidatura de Kubitschek passam a ser a busca de um impedimento militar a ela, além do plano de lançamento de um único candidato que aglutinasse em torno de si o consenso de todos os partidos. Contudo, Kubitschek seguiu resistindo a cada uma das provas a seu nome.

Já como candidato oficial, Juscelino agiu de modo a tornar sua candidatura mais forte, por exemplo ao buscar impedir a cooptação de outros partidos pelos elementos contrários a sua eleição, e dessa forma o PSD retoma o entrelaçamento com o Partido Trabalhista Brasileiro –PTB, ao lançar João Goulart como candidato à vice-presidência, em uma aliança que englobava outros partidos de menor monta. Ademais, foi lançado o esboço de um programa de desenvolvimento<sup>2</sup>, embrião do futuro Plano de Metas, estimulado pelo êxito do planejamento levado a cabo por Kubitschek como governador de Minas Gerais, sendo outro elemento para agir como propaganda de sua candidatura (DIAS, 1996).

Finalmente, apesar da forte oposição civil e militar, Juscelino vence o pleito de outubro de 1955, em uma eleição com alto índice de abstenção, obtendo 36% dos votos válidos<sup>3</sup>. Com a vitória de Kubitschek, endurece parte da oposição, como segmentos da UDN que, não tendo conseguido por meios legais derrubar o resultado das urnas, adotam a defesa de um golpe militar para impedir a subida do candidato eleito à chefia do Executivo. No início de novembro de 1955, Café Filho é afastado da presidência por problemas de saúde e assume Carlos Luz, presidente da Câmara dos Deputados, integrante do PSD, mas favorável à UDN. No dia 11, o general Henrique Lott, que no início do mês havia se demitido do cargo de Ministro da Guerra por se opor à tentativa de golpe contra a posse de Kubitschek, encabeça um movimento militar, um “contra-golpe” ou “golpe preventivo”, como ficou conhecido. Com este, destitui do poder Carlos Luz, que também sofre impedimento na Câmara – esta de cores predominantemente pessedistas e petebistas – de forma que Nereu Ramos, presidente do Senado, assume a presidência até a posse de Kubitschek (Café Filho, que intenta voltar pouco depois, também sofre impedimento). De 23 de novembro até um mês após a posse do novo presidente eleito, o país vive sob estado de sítio (DIAS, 1996).

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento**. [s. l.: s. n.], 1955. 149p.

<sup>3</sup> Juarez Távora (UDN) obteve 30%, Ademar de Barros (Partido Social Progressista – PSP), 26%, e Plínio Salgado (Partido de Representação Popular – PRP), 8% (DIAS, 1996).

Portanto, segundo Dias (1996), se por um lado a sustentação durante o governo de Kubitschek de um ambiente de relativa estabilidade política seria necessária para que pudesse se tornar realidade o programa de governo defendido em campanha, por outro lado o êxito de seu plano econômico de desenvolvimento seria, da mesma forma, necessário para a sustentação política de seu governo, inclusive da democracia. Dessa forma, conforme o autor, a compreensão de tal período da história brasileira exige a compreensão da necessidade da política adotada por Kubitschek conter em seu *modus operandi* a busca constante da aceitação em nível parlamentar e popular de seu governo<sup>4</sup>. E, tendo-se essa noção como pano de fundo, pode-se proceder a considerações sobre o Plano de Metas do governo de Juscelino.

O planejamento econômico no Brasil encontra seus primeiros lineamentos durante a Segunda Guerra Mundial, de forma que o Plano de Metas havia sido precedido por esforços nesse sentido. Para este Plano, contribuíram a Comissão Mista para o Desenvolvimento Brasil-Estados Unidos, CMBEU, cujos estudos começam em 1949 e vão até 1953, bem como os trabalhos da equipe formada pela Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL – e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (FARO; SILVA, 1991). O programa de desenvolvimento da CMBEU teve implicações importantes para um futuro próximo, como a criação do BNDE em 1952. O Grupo Misto CEPAL-BNDE, criado em 1953, veio dar seqüência aos estudos e projetos na área do planejamento econômico para o Brasil. O relatório de tal grupo, que delimitou setores prioritários para investimentos, bem como pontos de estrangulamento, continha previsões a respeito de várias áreas da economia brasileira, tendo por fundamento o objetivo de acelerar o crescimento do produto. Apesar de o Grupo Misto CEPAL-BNDE não ter um programa de desenvolvimento executado em termos práticos, seu significado reside em ter constituído a base do programa de desenvolvimento elaborado ainda em 1956, pelo Conselho de Desenvolvimento criado por Kubitschek quando de sua posse<sup>5</sup> (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

O Plano de Metas, núcleo básico em torno do qual giraram as esferas da política econômica do período, é tido em alta conta como esforço de planejamento concretizado no

---

<sup>4</sup> Ou como defende Lafer (2002b), “JK, tendo como base partidária o PSD, coligado com o PTB, foi eleito presidente com cerca de 36% dos votos e com margem apertada, num período da história brasileira assinalado pela ampliação da participação e pela extensão da cidadania. A dinâmica desse processo ele a entendeu, no plano político, como uma responsabilidade para com a democratização, e no plano econômico, como uma obrigação no sentido de aumentar o nível geral de vida, através da expansão das possibilidades de consumo e do crescimento do emprego.” (LAFER, 2002b, p. 250).

<sup>5</sup> Lafer (2002a) destaca que o planejamento do Plano de Metas em termos técnico-econômicos se valeu dos conceitos de ponto de estrangulamento, ponto de germinação e ponto de estrangulamento externo (limitação da capacidade de importar), e a integração desses conceitos permitiu que fossem explicitadas a interdependência existente no sistema econômico e a necessidade do planejamento da substituição de importações, aumentando, assim, a racionalidade administrativa do governo brasileiro por meio de tal Plano.

Brasil. Para Lessa (1982, p. 27), foi “[...] a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país.”, enquanto que em consonância com Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 171), “[...] constituiu o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira.”. De fato, o período que vai de 1956 a 1961 se tornou notável pelo vultoso crescimento econômico ocorrido no país, crescimento este pautado principalmente no desenvolvimento industrial engendrado por tal Plano. A tabela a seguir permite compreender a dimensão dos resultados da política econômica levada a cabo com o governo de Juscelino:

TABELA 1

Brasil: Taxas de variação (%) em relação ao ano anterior

Ano	Produto Interno Bruto	Produto Industrial
1956	2,9	5,5
1957	7,7	5,4
1958	10,8	16,8
1959	9,8	12,9
1960	9,4	10,6
1961	8,6	11,1

Fonte: Abreu, 1990, p. 403.

Tal evolução também se refletiu na renda *per capita*, que apresentou uma taxa de crescimento média de 5,1% ao ano, de 1957 a 1961 (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). O plano de desenvolvimento do governo de Kubitschek, diferentemente dos programas que o precederam, “[...] foi levado adiante com o total comprometimento do setor público.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 176). Em suma, dando continuação ao processo de substituição de importações, a prioridade do Plano de Metas foi o desenvolvimento de níveis superiores da estrutura industrial, para permitir uma maior integração vertical, suprimindo pontos de estrangulamento, que também incluiu para tanto o desenvolvimento da infra-estrutura (LESSA, 1982). Capitais públicos foram investidos em áreas básicas ou infra-estruturais além de atuarem no sentido de viabilizar e incentivar os investimentos de cunho privado. Energia e transportes ficaram como searas de atuação predominantemente pública, enquanto o setor de indústrias de base receberia investimentos sobretudo advindos do setor privado ou por meio de financiamento público ao setor privado (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Tal programa de desenvolvimento era constituído por 30 metas quantitativas, englobando os setores de energia, transportes, indústrias de base, alimentação e educação, sendo os três primeiros os de maior destaque<sup>6</sup>. A construção da nova capital federal, Brasília, apesar de não constar em princípio como um dos objetivos da política de desenvolvimento, revelou-se como uma das principais realizações do governo de Kubitschek.

TABELA 2

Investimento requerido pelo Plano de Metas por setores  
(em %), de 1957 a 1961

Setor	% do investimento total
Energia	43,4
Transportes	29,6
Alimentação	3,2
Indústrias de base	20,4
Educação	3,4
<i>Total</i>	100,0

Fonte: Lessa, 1982, p. 35.

De uma maneira geral, este programa de desenvolvimento alcançou um elevado nível de êxito na execução de suas principais metas, sendo bem sucedido em seu objetivo nuclear de promover o avanço da industrialização do país. Havendo sucesso nos propósitos atinentes aos setores público e privado, as metas relativas à infra-estrutura e ao setor industrial alcançaram elevados índices de cumprimento<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> O setor de energia incluía principalmente o aumento da produção de energia elétrica, a implantação de uma central de energia nuclear, o aumento da produção de carvão mineral, e o aumento da produção e da capacidade de refinação de petróleo. O setor de transportes englobava a construção e o reaparelhamento de ferrovias, a construção e pavimentação de rodovias, o reaparelhamento e a ampliação de portos e a compra de frota de dragagem, o aumento da frota da marinha mercante e a aquisição de aeronaves para renovar a frota comercial. Já o setor de indústrias de base abarcava o aumento da capacidade de produção de aço, alumínio, cimento e álcalis, o aumento da produção e do refino de metais não ferrosos, a ampliação da produção de celulose e papel de imprensa, o aumento da produção de borracha e a introdução da fabricação de borracha sintética, a ampliação da exportação de minério de ferro, a instalação da indústria de automóveis e de construção naval, e a instalação e ampliação da indústria mecânica e de material elétrico pesado (FARO; SILVA, 1991).

<sup>7</sup> Para detalhes sobre as metas, incluindo porcentagens de seu cumprimento, ver trabalhos como Lafer (2002a), Lessa (1982) e Faro e Silva (1990).

## 1.2 MARCO EPISTEMOLÓGICO

Como dito acima, o desenvolvimentismo é o pano de fundo que guiará a análise de determinados elementos dos discursos de Kubitschek como forma de se buscar contribuir com o entendimento de um período intenso em termos de transformações econômicas no país, no qual avança o processo de industrialização substitutiva de importações.

Fonseca (2004), ao dissertar sobre as raízes teóricas e históricas da ideologia desenvolvimentista no Brasil, afirma que a origem de elementos que posteriormente, ao se reunirem, constituiriam o que se chama de desenvolvimentismo, remete, por vezes, à época colonial. Entretanto, a plena constituição do pensamento desenvolvimentista enquanto tal só ocorre quando os constituintes de um “núcleo duro” (FONSECA, 2004, em diversas passagens) que o qualifica se apresentam reunidos e interligados. Apesar de existirem questionamentos a respeito de seu significado exato, o autor advoga que se pode afirmar que este “núcleo duro” do pensamento desenvolvimentista se compõe da defesa da industrialização, do intervencionismo pró-crescimento e do nacionalismo, sendo que este último elemento percorre uma linha que vai desde um discurso vazio de cunho conservador até uma postura radical de aversão ao capital estrangeiro.

Bielschowsky (1996), por sua vez, utiliza a definição segundo a qual o desenvolvimentismo é uma “ideologia de transformação da sociedade brasileira” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 7), que contém um projeto que prega, principalmente: i) a industrialização, como instrumento para se suplantar o subdesenvolvimento do país; ii) o planejamento pelo Estado de tal industrialização, vez que o mercado por si só não geraria uma industrialização eficiente; iii) a decisão, por parte deste planejamento, do grau de expansão dos setores da economia e do modo de se atingir esta expansão; por fim, iv) a coordenação, por parte do Estado, desta expansão, granjeando e encaminhando os recursos financeiros, bem como fazendo investimentos diretos onde o setor privado não se apresente de forma satisfatória.

Como se pode ver, as definições dos dois autores são bastante próximas, de forma que conseguem trazer uma explicação bastante elucidativa da ideologia desenvolvimentista tal como se apresentou no Brasil nos idos da década de 1950.

Ademais, insta ressaltar que ao se pensar em desenvolvimentismo, tem-se a automática remissão à CEPAL. A teoria do desenvolvimento periférico desta instituição, com destaque para o pensamento de Raúl Prebisch, é fonte, em grande medida, do pensamento



teórico desenvolvimentista bem como de suas sugestões de política que vigoraram na América Latina (BIELSCHOWSKY, 1996). É nesse sentido que se compreende que a influência do pensamento cepalino no Brasil sobre o debate acerca do desenvolvimento econômico teve seu ponto máximo na década de 1950 e no início da de 1960, momento em que tal instituição e seus técnicos estiveram à frente das discussões e das decisões políticas no país (COLISTETE, 2001).

Fonseca (2004) destaca ainda, quanto ao conceito de desenvolvimentismo, que este remete à idéia da existência de “consciência” por parte dos governantes da política tomada em prol da industrialização, não sendo esta mera externalidade de políticas com objetivos outros, bem como que, dentro de tal ideologia, o desenvolvimento é um “fim em si mesmo” (FONSECA, 2004, p. 228). Nesse sentido, assim o autor resume o pensamento desenvolvimentista:

O desenvolvimentismo, tal como tomou vulto no Brasil e na maior parte dos países latino-americanos, ia além de um simples ideário, mas emergiu como um *guia de ação* voltado a sugerir ou justificar ações governamentais *conscientes*. Estabelece-se, portanto, a hipótese de que *sem uma política consciente e deliberada não se pode falar em desenvolvimentismo*. [...] O salto maior ocorre quando o conjunto de idéias, como toda boa ideologia, passa a *justificar a si mesmo*, ou seja, quando há a defesa explícita de que a *principal tarefa* do governo consiste na busca do desenvolvimento econômico, que esta é seu principal dever, seu objetivo central, no limite, sua razão de ser (FONSECA, 2004, p. 227, grifos do autor).

Pode-se afirmar, portanto, que, dentro desta lógica, todas as políticas públicas deveriam se subordinar a esta principal tarefa, que em suma é a busca do desenvolvimento industrial como forma de engendrar o crescimento econômico.

Este autor também enfatiza que o desenvolvimento, tal como pregado pela ideologia, ao ser o conceito base de um governo, tem a conotação de ser um condicionante para a obtenção de um nível mais alto de bem-estar, incluindo aspectos sociais como melhoria na distribuição de renda, ao passo que na sua ausência, o país se manteria em sua condição de retardatário no plano mundial.

Partindo de um ponto de vista marxista, Ianni (1989), por sua vez, defende que a industrialização de cunho capitalista no Brasil se forjou com o desenvolvimentismo, que seria componente ideológico chave daquela. Ou seja, tal ideologia compõe o conjunto de idéias da fase de transição sócio-econômica por que o país passou, que culminou na hegemonia da burguesia industrial. A questão do significado do “desenvolvimento” dentro da lógica da ideologia desenvolvimentista é vista por este autor como incluindo elementos também

considerados por Fonseca (2004), como exposto acima, o que se nota, por exemplo, no incisivo trecho a seguir, sobre a concepção de tal pensamento:

Nessa concepção, desenvolvimento significa industrialização. Isto é, afirma-se que é geral (desenvolvimento econômico, social, cultural, etc.) o que é, em primeiro lugar, particular (a supremacia da produção industrial). É a ideologia da nova classe dirigente, na fase de ascensão ao poder (IANNI, 1989, p. 98).

Ademais, para este autor, com a adoção do Plano de Metas, ter-se-ia desenvolvido um esforço no sentido de moldar a opinião pública, de forma a fazer com que esta se voltasse em favor do intento industrializante de tal programa. O convencimento, realmente, é um dos principais objetivos de uma ideologia, o que já adianta um dos papéis do discurso do presidente como principal defensor do pensamento que guiou a política econômica de seu governo.

De fato, segundo Bielschowsky (1996), quando da posse de Juscelino Kubitschek, a ideologia do desenvolvimentismo passa a fazer parte da “retórica oficial do governo” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 401). Em consonância com o autor, esse era o momento de auge de tal pensamento, vez que a idéia do planejamento estatal da industrialização integrava de forma ampla a literatura econômica do país e, ademais, estava à frente do pensamento neoliberal, em termos de aceitação. Outro indicador do apogeu de tal pensamento era o fato de o desenvolvimento econômico ser o assunto que dominava a discussão sobre Economia daquele momento<sup>8</sup>. E, dentro da lógica desenvolvimentista do governo de Kubitschek, como visto acima, tem-se que:

Aprofundar a industrialização, planejando-a, ampliando a infra-estrutura de bens e serviços básicos, garantindo as importações necessárias e evitando a interrupção do processo de desenvolvimento por políticas contracionistas era, em resumo, a questão que norteava o pensamento econômico do período (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 406).

Ainda dentro deste raciocínio, vale ressaltar que, conforme Cardoso (1978) e Benevides (1976), o desenvolvimentismo foi a ideologia difundida pelo governo Kubitschek como o instrumento para guarnecê-lo de mobilização e legitimação, garantindo sua estabilidade política.

Uma vez que as políticas implementadas no quinquênio 1956-1961 trouxeram modificações grandemente significativas para a economia do país, bem como suscitaram ou

---

<sup>8</sup> Já o triênio subsequente ao período Kubitschek foi marcado pela crise da ideologia desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 1996).

alimentaram, inclusive para períodos subseqüentes, uma série de questões problemáticas, faz-se relevante buscar compreender o governo de Kubitschek por meio da análise do discurso deste, o que permitirá estudar a forma específica segundo a qual o desenvolvimentismo se manifestou no país. Nesse sentido, considerar-se-á o discurso – ou o silêncio deste – como forma de entender elementos político-econômicos fundamentais do período de governo de Juscelino Kubitschek, destacadamente questões tidas como centrais e ao mesmo tempo polêmicas de seu governo, como o papel da inflação e do capital estrangeiro na concretização das políticas econômicas, ou o tratamento dado a questões de cunho distributivo, estudo este respaldado pela consideração de grande parte da bibliografia existente sobre o período.

Já se pode adiantar, tendo em vista a situação nacional delicada, em termos políticos e econômicos, com a qual Juscelino assume o governo, as resistências que enfrentou, e a grande expectativa que se formou em torno de seu nome, que a busca do convencimento em prol de seu governo seria crucial para uma administração que dependeria do apoio das elites, das massas (estas importantes num contexto de aumento do eleitorado) e da aceitação dos partidos políticos, cada qual com seus interesses específicos. Nesse contexto, seria fundamental buscar legitimação para um grande empreendimento como o Plano de Metas, que viria a exigir muita argumentação para se mostrar como válido apesar dos problemas econômicos que impôs, que foram se desenrolando ao longo do governo, sendo que o pronunciamento oficial a esse respeito já seria uma parte do tratamento dado a tais problemas. Desta forma, a análise do discurso intenta identificar as nuances do pensamento desenvolvimentista na concepção de Juscelino, e como ele foi se desenrolando e se afirmando na prática ao longo do governo.

Feitas tais considerações sobre o conceito nuclear que guiará a análise dos pronunciamentos de Kubitschek, fazem-se necessárias mais algumas notas de caráter metodológico. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que a utilização da abordagem a ser aqui aplicada parte do pressuposto de que a pesquisa em Economia e em História Econômica não precisa se valer necessariamente dos métodos científicos hoje hegemônicos, pautados no uso de instrumentos quantitativos, para que possa atingir seus objetivos, vez que o pesquisador deve ter liberdade para utilizar o método que melhor se encaixe a seu objeto de pesquisa<sup>9</sup>. Nesse sentido, a abordagem da análise do discurso foi aqui escolhida por se mostrar como um método capaz de esclarecer aspectos do período em questão, condicionados

---

<sup>9</sup> Vale mencionar a opinião de Paula et al. (2002) segundo a qual: “A complexidade do mundo em que vivemos nos obriga a aceitar a pluralidade de métodos como um pré-requisito para o próprio desenvolvimento da ciência. Definir, como está em voga na economia, que o formalismo é o *único método científico de investigação*, significa, na prática, restringir as possibilidades do desenvolvimento da reflexão sobre a economia.” (PAULA et al., 2002, p. 22, grifos dos autores).

centralmente por elementos como ideologia, contexto e interesses políticos, que influenciam e são influenciados pela economia. Como bem lembram Paula et al. (2002), e de acordo com os marcos deste trabalho, “[...] a economia é uma disciplina política, é sempre economia política, na medida que todas as suas categorias estão mergulhadas no mundo dos interesses, são realidades histórico-político-sociais, isto é, são realidades de poder.” (PAULA et al., 2002, p. 18).

Em segundo lugar, dentro da linha seguida por Fonseca (1999), este trabalho toma o discurso como uma das formas através das quais a ideologia se evidencia, se expressa, e portanto ele: “Não deixa de ser uma das faces da realidade, uma das formas pelas quais os homens percebem a existência do real.” (FONSECA, 1999, p. 22). Nesse sentido, o discurso político não é visto como uma mera forma de ludibriar as pessoas, como simplesmente retórica demagógica; é, sim, uma forma de expressão de idéias, mesmo que sejam somente as de elites, uma forma como opiniões se apresentam ante fatos. Somente dentro desta lógica faz sentido o estudo do discurso e pode-se dizer que

A validade do estudo do discurso passa, necessariamente, pela afirmação da relevância da ideologia e dos fatos políticos. Pressupõe que em cada momento histórico específico os homens, diferenciados por interesses concretos, têm diferentes interpretações e propostas para conservar ou alterar a realidade. Defrontam-se, pois, com vários possíveis futuros. Suas ações e percepções são, conseqüentemente, fundamentais para compreender o processo histórico e os resultados (FONSECA, 1999, p. 21).

Ademais, vale lembrar que a análise do discurso leva em consideração a importância que o presidente da República tem nos caminhos trilhados por um país, sem, contudo, superestimar esse papel. Nesse sentido, o presente estudo também evidenciará colateralmente a importância da figura de Kubitschek para a concretização da mudança econômica qualitativa e quantitativa ocorrida durante seu governo, haja vista sua personalidade, caracterizada por uma conhecida capacidade de conciliação de interesses, bem como pelo empenho devotado a seus objetivos, manifesto desde sua candidatura até os momentos mais delicados vividos pelo governo, imprimindo a este uma elevada dose de otimismo e entusiasmo.

Por fim, deve-se ressaltar, quanto à escolha dos temas em específico a serem abordados nos três capítulos desta dissertação (inflação, capital estrangeiro e a a distribuição do crescimento então verificado), que estes se justificam, basicamente, por dois marcos. Em primeiro lugar, são aspectos cuja importância pode ser destacada da divisão que Lessa (1982) faz em termos de elementos nucleares da política econômica do período; em segundo lugar,

são elementos que tinham grande destaque dentro da lógica desenvolvimentista prevalecente então, como se procurará evidenciar ao longo deste trabalho.

Lessa (1982) reparte a política econômica do governo de Kubitschek no que chama de “quatro peças básicas” (LESSA, 1982, p. 56), quais sejam, i) recepção fortemente propícia do capital estrangeiro; ii) crescimento da atuação direta do setor público sobre a formação de capital; iii) atuação complacente no que tange à questão da estabilidade monetária; e iv) incentivo ao investimento do setor privado nos setores estratégicos do Plano de Metas. Por meio da investigação destes quatro elementos básicos da política econômica, pode-se compreender as principais ações governamentais, bem como seus resultados.

No que tange à primeira peça básica, é importante ter em mente o grande significado da política econômica externa do período, vez que o estímulo à entrada de capital estrangeiro, destacadamente por meio do ingresso de empréstimos, configurou-se numa das principais formas utilizadas para a obtenção de recursos que se mostravam imperativos para a execução do Plano de Metas, tendo ademais contribuído grandemente para o aumento da dívida externa do país.

A forte atuação do setor público como organizador e mesmo investidor direto em determinados setores remete a uma das características do desenvolvimentismo acima discutidas: a intervenção do Estado na economia de forma a estimular e garantir a industrialização e o crescimento econômico, postura que implicou elevadíssimos gastos públicos.

O conjunto de incentivos dados ao investimento privado se deu, principalmente, na forma da grande facilitação do acesso a créditos externos, bem como na forma de condições altamente benéficas à aquisição destes, além da concessão de empréstimos por parte do governo com condições altamente favoráveis ao setor empresarial privado.

Estas duas peças básicas, ademais, se relacionam diretamente com a terceira, vez que os vultosos gastos do governo que permitiram o crescimento da participação deste no produto foram possíveis, em grande medida, graças ao financiamento inflacionário, dado que o setor público apresentou altíssimos déficits que eram financiados com o aumento dos meios de pagamento. É nesse sentido que a subordinação da política monetária ao objetivo central do governo se configurou como extremamente importante para a efetivação do Plano de Metas, ao permitir um tipo de financiamento que não iria contra o objetivo da classe empresarial. Portanto, o tratamento passivo da inflação concretizou a opção primeira do governo Kubitschek pelo crescimento e pela industrialização, em detrimento da estabilidade monetária.

Em suma, tomando-se como marco os quatro elementos básicos da política econômica do período Kubitschek enumerados por Lessa (1982), procede afirmar que o estudo do tratamento dado à inflação bem como da política governamental relativa ao capital estrangeiro podem ser tomados como pontos nucleares a partir dos quais a análise pode ser irradiada, de forma a apreender o que de mais relevante houve em termos de política econômica no período.

Já o terceiro capítulo desta dissertação se voltará para um elemento que em grande medida não se dá por meio de políticas econômicas *stricto sensu*, mas sim como um resultado destas políticas como um todo, que é a questão distributiva. Tal assunto se faz fortemente relevante, vez que se pode afirmar que a ideologia desenvolvimentista não se preocupa *a priori* e de forma sistemática com a questão da distribuição do crescimento entre setores da sociedade e setores produtivos ou entre regiões. Disto se pode depreender que, para esta linha de pensamento, o desenvolvimento social, ou seja, a melhoria do bem-estar da população como um todo, viria como uma consequência da industrialização baseada na intervenção estatal (MANTEGA, 1984; COLISTETE, 1992). Ademais, é importante ter em mente que, como será mais bem explorado no terceiro capítulo, para a maioria dos autores que se debruçaram sobre o período Kubitschek, a forma como a política governamental foi conduzida teria feito com que, apesar do avanço da industrialização, e do grande crescimento econômico, a distribuição dos benefícios deste não teria o seguido *pari passu*, havendo, inclusive, uma piora. Lessa (1982) aponta isto como uma das realidades mais importantes no que remete ao período 1956-1961. Desta forma, faz-se relevante analisar como este tema foi tratado (ou não) em discurso por Kubitschek, de modo a se compreender como se contemporizou tal questão.

Este trabalho conterà, afora esta introdução, três capítulos, que abordarão os temas mencionados acima. Ao final, processar-se-á, à guisa de conclusão, a uma compilação das principais considerações finais obtidas ao longo de cada capítulo, bem como a uma síntese do que pôde ser depreendido da análise dos discursos de Kubitschek quanto ao avanço da industrialização, calcada na ideologia desenvolvimentista.

## 2 O SIGNIFICADO DA INFLAÇÃO NO GOVERNO KUBITSCHKEK E O DISCURSO

Um dos temas de política econômica que mais chama atenção no que concerne ao período de 1956 a 1961 é o significado da inflação, tanto em termos da sua considerável expansão no período, bem como de seu papel no financiamento da política desenvolvimentista de Kubitschek.

Nesse sentido, este capítulo objetiva estudar a questão da inflação sob a ótica dos pronunciamentos de Juscelino, tendo como pano de fundo a sua concepção desenvolvimentista. Buscar-se-á contrapor o que foi dito pelo presidente e a política de fato empregada, bem como compreender em que medida o pensamento de Kubitschek sobre tal tema se encaixa nas concepções teóricas sobre inflação existentes quando de seu governo. Uma primeira hipótese que pode ser levantada, *a priori*, é que o presidente teria se valido de sua palavra como tal para gerar convencimento e driblar resistências quanto ao seu declarado objetivo maior, qual seja, levar a cabo sua política desenvolvimentista materializada no Plano de Metas.

O período Kubitschek é notável pela coexistência, pela última vez no país, de considerável crescimento, relativa estabilidade monetária e democracia (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). Estes autores, e também Lessa (1982) encaram o período como dotado de “razoável estabilidade de preços” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 171). Sob este ponto de vista, se poderia esperar, portanto, que a inflação não tivesse se configurado como uma grande preocupação de Juscelino durante seu mandato. De fato, pode-se adiantar que este assunto esteve longe de ser o mais abordado em discurso pelo presidente, que durante seus cinco anos de governo abordou bem mais sua política de desenvolvimento *stricto sensu*, discorrendo muito sobre o Plano de Metas, detalhando o andamento deste. Entretanto, apesar de não ter sido o tópico de economia sobre o qual Juscelino tenha dissertado mais, é interessante notar que este tema é abordado muitas vezes em seus pronunciamentos, em grande sentido até como forma de sua política desenvolvimentista se manter tendo legitimidade, demonstrando que, apesar da existência da inflação, o país estava de fato avançando em seu desenvolvimento.

Ademais, apesar de os principais estudiosos do período detectarem a existência de “relativa” estabilidade no período Kubitschek, não se pode perder de vista que a expansão inflacionária explica em certa medida a incapacidade de Juscelino fazer um sucessor, mesmo levando a cabo sua vultosa e de fato bem sucedida política de desenvolvimento. Isso é corroborado pela visão de Benevides (1991), que defende que

[...] embora se tratasse de uma inflação razoavelmente baixa, comparada a níveis posteriores, ela se converteria no principal eixo dos ataques ao governo. E facilitou, sobremaneira, a ascensão de Jânio Quadros, que se apresentava com a autoridade de quem poria ‘ordem no caos’ (BENEVIDES, 1991, p. 19).

Lançadas estas considerações, pode-se tomar a inflação como tendo sido de fato um assunto polêmico do governo Kubitschek, merecendo, nesse sentido, seu estudo nos moldes aqui propostos. Seguem, abaixo, uma recapitulação do pensamento teórico sobre a inflação e seu tratamento existentes à altura da segunda metade da década de 1950, uma consideração da visão historiográfica sobre a inflação de então, e, em seguida, subsidiada por estas duas partes, uma detalhada discussão do discurso de Kubitschek, bem como a elaboração de algumas conclusões ao longo desta, que serão sintetizadas no item final do capítulo.

## 2.1 O DEBATE TEÓRICO SOBRE INFLAÇÃO À ÉPOCA DE JUSCELINO

O debate em torno da inflação foi bastante rico no período que engloba o governo Kubitschek, não só no Brasil, mas em grande parte do continente latino-americano. Tal debate foi capitaneado por duas visões, a saber, o estruturalismo, surgido principalmente dentro do pensamento da CEPAL, e o monetarismo, visão de cunho teórico convencional que dava a tônica estabilizadora do Fundo Monetário Internacional – FMI. Nesse sentido, faz-se relevante trazer à baila um sumário destas visões, como forma de situar tanto as políticas econômicas relacionadas direta ou indiretamente à inflação na segunda metade da década de 1950, bem como para situar o pensamento de Juscelino sobre tal tema.

Conforme Bielschowsky (1996), o enfoque estruturalista sobre a inflação foi desenvolvido ao longo da década de 1950, dentro de uma busca pela compreensão do processo inflacionário em países da América Latina, em especial o Chile, e também com o



intuito de desenvolver críticas a políticas de cunho ortodoxo<sup>1</sup>. Nesse sentido, o destaque da visão estruturalista se deve em grande medida a ela ser um contraponto às políticas de estabilização tentadas na América Latina.

Tal abordagem, desenvolvida por cepalinos, e que teve sua origem nos escritos de Raúl Prebisch, foi construída por várias cabeças, destacando-se entre estas os nomes de Juan Loyola, Oswaldo Sunkel e Anibal Pinto<sup>2</sup>.

Em suma, a tese estruturalista advoga que a inflação decorre de problemas existentes nas estruturas das economias latino-americanas, e não é, neste sentido, meramente um fenômeno monetário. A expansão da oferta de moeda não poderia ser tomada como causa do processo inflacionário, vez que esta expansão na maioria das vezes significava na verdade uma ação das autoridades monetárias em resposta a aumentos, de fonte estrutural, de preços<sup>3</sup>. Dentro desta lógica, a maneira eficaz de combater a inflação seria uma mudança estrutural que atingisse suas causas, o que seria logrado pela busca da geração de crescimento de forma ininterrupta e planejada (em consonância com um “[...] esforço consciente e deliberado para agir sobre as forças econômicas e sociais.” (PREBISCH, 1964, p. 197)). Ademais, políticas contencionistas, além de não serem eficazes no combate à inflação, por gerarem um quadro recessivo, na verdade fortaleceriam as tendências inflacionárias estruturais, que viriam à tona no momento em que o crescimento passasse a ocorrer novamente<sup>4</sup>.

De forma um pouco mais pormenorizada, o estruturalismo<sup>5</sup> defende que países subdesenvolvidos teriam especificidades econômicas, estruturais e institucionais, que desencadeariam o surgimento de pontos de estrangulamento, internos e externos, quando neles se instalasse um processo de industrialização e forte crescimento, e neste sentido tais desequilíbrios culminariam forçosamente na geração de pressões inflacionárias. Entre tais

---

<sup>1</sup> Vale mencionar que o pensamento teórico estruturalista da CEPAL encontrou terra fértil para se desenvolver na América Latina devido à existência de um ceticismo quanto ao poder explicativo da teoria econômica convencional – desenvolvida nos países desenvolvidos – para a realidade sócio-econômica dessa região, nos anos 1940 e 1950.

<sup>2</sup> No Brasil, tal tema foi tratado principalmente por Celso Furtado, que se dedicou a aplicar ao país a visão estruturalista como um todo – não somente no que tange à inflação – e também a divulgar tal pensamento (BIELSCHOWSKY, 1996).

<sup>3</sup> Em consonância com a concepção estruturalista, a moeda é “passiva” (BARBOSA, 1983, p. 121).

<sup>4</sup> Nas palavras de Prebisch (1964): “A tese tão corrente de que a inflação se deve somente à desordem financeira, à incontinência monetária dos países latino-americanos, é inaceitável para nós [economistas da CEPAL]. Não porque neguemos esses desvios notórios, mas antes porque, na realidade latino-americana, existem fatores estruturais muito poderosos, que conduzem à inflação, e contra os quais resulta impotente a política monetária. [...] Todos concordamos que é preciso um esforço supremo para deter a inflação e conseguir a estabilidade sobre bases firmes, mas preocupa-nos sobretudo consegui-la à custa de um decréscimo na renda total, do seu estancamento ou do enfraquecimento do seu ritmo de desenvolvimento.” (PREBISCH, 1964, p. 128-129).

<sup>5</sup> O resumo aqui apresentado sobre o pensamento estruturalista baseia-se, quando não especificado de forma diferente, em Bielschowsky (1996).

especificidades destacam-se a especialização das economias na exportação de um reduzido número de produtos primários, bem como uma baixa produtividade generalizada entre as atividades econômicas, salvo a atividade de exportação.

Ademais, a atividade de exportação de produtos primários, bem como a oferta interna de alimentos e de serviços infra-estruturais, seriam estagnadas em relação às novas atividades industriais. Isso ocorreria porque a demanda externa dos produtos de exportação aumentaria a um ritmo lento, enquanto que a oferta de alimentos seria inelástica a preços por ser comprometida devido à estrutura de posse concentrada e pouco produtiva da terra, e a oferta de serviços de utilidade pública seria reduzida como resultado do sistema tributário também errôneo (enquanto os preços do setor industrial moderno, oligopolizado, tenderiam a ser rígidos (BARBOSA, 1983)). Estes desequilíbrios gerariam inflação, fazendo com que houvesse como alternativas o crescimento em ritmo acelerado, porém desequilibrado, ou a estagnação, em que o crescimento é comprometido pelas falhas estruturais da economia.

Diante destas alternativas, a saída estaria na busca do crescimento com mudanças estruturais. No que tange ao desequilíbrio externo, este seria solucionado com a redução da subordinação à necessidade de importações, o que por sua vez seria conseguido por meio da industrialização. Já o aumento da oferta de alimentos (e bens de consumo popular) exigiria reforma agrária<sup>6</sup>, bem como o auxílio do governo em setores como o de irrigação, abastecimento, armazenagem e transporte. Esta ajuda governamental e o investimento em serviços públicos exigiriam necessariamente, para sua concretização, uma ampla reforma tributária, e tudo isso não encontraria espaço em países estagnados economicamente.

Prebisch (1964), que não vê incompatibilidade entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária, assim resume seu pensamento:

Há inflação porque a economia é estruturalmente vulnerável, porque há fatores regressivos de distribuição da renda, porque há insuficiência de poupança para acelerar os investimentos, dada uma determinada estrutura econômica e social. Os desajustamentos e tensões que tudo isso provoca, favorecem a irrupção de forças inflacionárias latentes. Com o desenvolvimento regular e intenso da economia, poder-se-á opor o máximo de resistência contra essas forças inflacionárias, e sustentar sobre bases sólidas [...] a política de estabilidade monetária, como parte integrante da política de desenvolvimento econômico (PREBISCH, 1964, p. 135).

O monetarismo, por sua vez, foi desenvolvido também na década de 1950, principalmente pelo economista Milton Friedman, mas sua origem remonta à Teoria

---

<sup>6</sup> Apesar de que, como será visto mais adiante nesta dissertação, nos idos dos anos 1950 a CEPAL na prática não abraça questões como a reforma agrária, buscando alternativas para o desenvolvimento menos contrariadoras das elites.

Quantitativa da Moeda – cujas raízes vêm do século XVII, e que é elaborada enquanto teoria no século XIX. A visão monetarista se fundamenta em um tripé que engloba as noções de taxa natural de desemprego, curva de Phillips e expectativas adaptativas. Uma das principais teses de tal teoria é que a inflação sempre tem como causa o aumento da oferta de moeda – causa monetária – e nesse sentido a única forma de controlar a alta dos preços é a aplicação de uma política monetária contracionista (CARVALHO et al., 2000).

A concepção monetarista tem como base três hipóteses. A primeira delas prega que “[...] a demanda de moeda é uma função estável [...]” (BARBOSA, 1983, p. 69), o que implica a afirmação de que a velocidade-renda da moeda também é uma variável estável, sendo portanto passível de ser prevista com base em um reduzido número de variáveis. Em segundo lugar, conforme esta visão, o estoque de moeda é passível de ser controlado pelas autoridades monetárias, que têm ferramentas para influenciar de forma bastante precisa tal estoque. Por último, a visão monetarista defende que “[...] as economias de mercado são estáveis [...]” (BARBOSA, 1983, p. 70), isto é, alterações que deslocam a economia do pleno emprego seriam desfeitas pelo sistema de preços, o que implica que a Curva de Phillips de longo prazo, representando o *trade-off* entre inflação e desemprego, seja vertical. Dados estes pressupostos, este autor sintetiza assim a concepção monetarista da inflação:

Se a demanda de moeda for estável e sua oferta controlável pelas autoridades monetárias, sem impedimentos ou restrições de ordem social, política ou econômica, e se os preços relativos, inclusive juros reais, forem determinados pelo sistema walrasiano de equações, definidas pelas condições de equilíbrio de todos os mercados, então os preços absolutos são determinados pela oferta e demanda de moeda, e a inflação crônica é causada pela expansão indevida da quantidade de moeda. Desse modo, o controle dessa expansão poderia evitar a inflação, apesar de ocorrer uma crise de estabilização a curto prazo, com quedas transitórias na produção agregada (BARBOSA, 1983, p. 70).

Desta forma, a política de estabilização monetarista tem como foco os fatores que levaram ao aumento da oferta de moeda e em consequência a um excesso de demanda na economia, sendo que se sobressaem entre esses o financiamento dos déficits governamentais e o aumento do crédito ao setor privado. Segundo o receituário monetarista de combate à inflação, este pode ser, em primeiro lugar, um “tratamento de choque” (BARBOSA, 1983, p. 215), em que a oferta de moeda é reduzida de uma só vez, o que resultaria numa grande recessão em curto espaço de tempo, salvo se as expectativas quanto à inflação se revertissem também velozmente. Como alternativa, o controle da inflação poderia se dar por meio de uma contenção do crescimento da oferta de moeda de forma gradualista, e neste caso, tem-se uma recessão menos brusca, mas que dura por mais tempo.

Faz-se relevante, ainda, revisar o pensamento dito monetarista especificamente no Brasil, que teve como seu principal defensor Roberto Campos, alguém que ocupou importantes papéis no governo Kubitschek, como, por exemplo, sendo um dos formuladores do Plano de Metas e do Programa de Estabilização Monetária – PEM, além de integrante do Conselho do Desenvolvimento e presidente do BNDE. Este economista criticou veementemente a postura estruturalista de combate à inflação defendida no país<sup>7</sup>. Em um livro publicado pela primeira vez em inglês em 1961, Campos (1967) escreve um artigo que, segundo Bielschowsky (1996), tornou-se um clássico, como a principal obra de debate com a tese estruturalista no Brasil.

Na opinião de Campos (1967), o processo inflacionário nos países da América Latina poderia sim ser bem explicado pela teoria convencional. No que concerne aos estrangulamentos e à inelasticidade da oferta, este economista argumentava que eles não seriam causas estruturais da inflação, mas seriam causados por distorções de preços e do câmbio durante o processo inflacionário, que desestimulariam o investimento em áreas como de produção de alimentos, transporte, energia e produção voltada a exportação. Após o surgimento desses estrangulamentos, eles de fato passariam a alimentar a inflação, tornando-se uma causa dela e dificultando seu combate. Entre as distorções de preços incluir-se-iam os congelamentos das taxas de serviços públicos, bem como dos preços de bens alimentícios, que os governos considerariam uma medida muito mais fácil que buscar conter o excesso geral de demanda (estes congelamentos, além de desestimular a produção, superestimulariam o consumo). Ademais, o uso de taxas múltiplas de câmbio penalizaria as atividades primário-exportadoras, desestimulando a atividade exportadora (CAMPOS, 1967).

Para Campos (1967), o uso de políticas fiscais e monetárias tem muito a contribuir para se vencer os estrangulamentos, como, por exemplo, por meio da modificação dos incentivos de preços e por uma realocação dos investimentos governamentais de setores menos produtivos para os setores com estrangulamento. Ademais, uma diminuição dos investimentos em uma política estabilizadora não necessariamente comprometeria o

---

<sup>7</sup> Campos defendeu a idéia de que seria possível obter concomitantemente estabilidade e crescimento em lugares marcados por pressões inflacionárias graves, e isto talvez explique por que, quando a visão estruturalista se espalha na América Latina, este economista tem condições de se tornar o principal crítico desta visão, alimentando seu rótulo de monetarista. A atribuição desta alcunha não seria correta, em termos teóricos, ao economista, pelo menos durante o governo de Kubitschek, vez que, apesar de Campos ter se oposto ao rompimento com o FMI, também se opunha a muitas das prescrições de políticas do Fundo e a seu veio teórico monetarista. A melhor forma de considerar Campos como um monetarista seria em sua forte oposição ao estruturalismo, sendo que os defensores desta linha enxergavam como monetaristas todos que se opunham à noção de que o crescimento implica em inflação na grande parte dos países subdesenvolvidos e que não consideravam que políticas monetárias convencionais não teriam poder de solucionar a questão inflacionária, prejudicando, por outro lado, as mudanças estruturais que logriariam tal solução (BIELSCHOWSKY, 1996).

crescimento, como alegariam os estruturalistas: esta diminuição poderia ser meramente temporária, ou poder-se-ia mudar a composição dos investimentos, diminuindo o investimento especulativo, elevando a relação capital-produto.

Ademais, o economista contesta a visão de que a inflação se dá como algo que necessariamente ocorre como resultado do crescimento, e acredita que exemplos de vários países na América Latina em vários momentos e circunstâncias corroborariam isto. Ainda, referindo-se ao crescimento da demanda devido aos gastos com investimento público e privado dentro de planos de desenvolvimento, isto não necessariamente teria que ser possibilitado via aumento passivo da oferta monetária, vez que o financiamento poderia se dar por meio de impostos, empréstimos do exterior, redução do consumo e modificações na composição dos investimentos, entre outras formas.

Por fim, vale citar uma afirmação do economista que representa de forma bem elucidativa a postura monetarista de então:

[...] a contradição básica do ponto de vista 'estruturalista' parece ser que, precisamente por os 'estruturalistas' darem ênfase ao ritmo lento da oferta em países menos desenvolvidos e à limitação das importações, eles deveriam concluir logicamente que o único meio de combater eficazmente a inflação seria a contração da procura excessiva, ou seja, precisamente o que os 'monetaristas' vêm defendendo (CAMPOS, 1967, p. 91-92).

## 2.2 INTRODUÇÃO À QUESTÃO INFLACIONÁRIA DO PERÍODO KUBITSCHER

Conforme Lessa (1982), o Plano de Metas assumiu, desde sua elaboração, uma postura de indiferença em relação às questões da inflação, bem como aos aspectos problemáticos de cunhos fiscal, monetário e de balanço de pagamentos do país. Com o decorrer do plano, tal postura seria reafirmada com a colocação da solução destes problemas em segundo plano, bem como a subordinação destas questões aos objetivos-chaves da industrialização.

Nas suas suposições básicas, o Plano de Metas se valeu de projeções apresentadas no relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE, e entre estas havia uma perspectiva de inflação de 13,5% ao ano para o período de 1957 a 1961. Contudo, a inflação média nesse período foi de 22,6%, portanto bem maior que a projetada pelo Plano (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). Eis os dados:

TABELA 3

Inflação: IGP-DI (% a. a.)

Ano	Inflação
1955	12,15
1956	24,57
1957	6,95
1958	24,38
1959	39,44
1960	30,46
1961	47,79

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEADATA, 2006.

A expansão inflacionária do período Kubitschek, observada na tabela, guarda uma profunda relação com a ausência, no Plano de Metas, de uma especificação de como se daria o financiamento dos vultosos gastos governamentais que exigiria<sup>8</sup>.

Além de seus gastos diretos com infra-estrutura, o governo disponibilizou vários incentivos ao investimento do setor privado nas áreas de interesse do Plano. Entre tais incentivos se inclui o crédito do BNDE e do Banco do Brasil, que forneciam recursos para pagamento em longo prazo e com juros pequenos, e como havia carência para os pagamentos, isto significava, na prática, uma taxa de juros negativa, dada a inflação do período. Ademais, os déficits de caixa do Tesouro existentes em todo o período funcionavam como um estímulo indireto à ampliação do crédito para o setor privado, vez que o financiamento de tais déficits, por meio de emissões monetárias, possibilitava o crescimento ininterrupto do crédito nominal que era ofertado pelos bancos privados (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). De fato, as empresas privadas viriam a se opor a toda medida de contenção de crédito que o governo tomasse, vez que esta era a sua fonte de capital de giro, já que os recursos das empresas, naquele contexto de crescimento econômico, eram absorvidos com a compra de ativos fixos (LESSA, 1982).

Tinha-se ainda, entre as fontes de despesas governamentais, que iam se ampliando a cada ano, os gastos com o funcionalismo, bem como os subsídios ao setor de energia elétrica e as ajudas financeiras e compensações de déficits às companhias públicas de transportes (em especial de transporte ferroviário, marítimo e aéreo), como forma de contenção de fretes e de

<sup>8</sup> Skidmore (1988, p. 215) qualifica a questão do financiamento como o “calcanhar de Aquiles” do plano econômico de Kubitschek.

tarifas, por serem elementos significativos dos custos da produção industrial e do custo de vida. Havia, ademais, os investimentos em infra-estrutura nos setores em que o setor privado não tinha incentivo para agir (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Além dessas despesas, tem-se ainda que a proposta do Plano de Metas não considerava de onde partiria o pagamento da construção de Brasília, gastos estes que representaram ao cabo em torno de 2 a 3% do PIB do período em questão (LESSA, 1982).

O financiamento dos gastos decorrentes da política desenvolvimentista de Kubitschek não poderia se dar pela negociação de títulos de dívida pública, devido ao cerceamento legal da taxa de juros, no valor nominal de 12% ao ano, o que, dada a inflação, não tornava atraente a compra de tais títulos, por implicar numa taxa real negativa (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). De qualquer forma, o país não contava com uma estrutura financeira que dirigisse a poupança existente aos pontos de interesse da política econômica de forma eficiente (LESSA, 1982).

Por outro lado, o financiamento não poderia se dar via um aumento da arrecadação de impostos. Uma reforma tributária não era admissível politicamente naquele momento: mesmo que passasse no Congresso, esbarraria nos objetivos dos detentores de grandes rendas individuais, que viriam seu nível de consumo prejudicado (LESSA, 1982), e principalmente nos objetivos de investimento dos empresários (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990), grupos com poder de barganha suficiente para embargar uma reforma tributária.

A alternativa remanescente para que não fosse aumentado o déficit governamental seria a redução de gastos: ora, como naquele momento o crescimento do produto era uma prioridade, esta redução teria que se dar no custeio, não atingindo o investimento; todavia, a impossibilidade política de cortar nos gastos de pessoal fazia com que os cortes se dessem no investimento, por meio do atraso nos pagamentos referentes a este, ou sua inscrição em exercícios vindouros. As duas opções eram na prática “[...] um empréstimo compulsório, a juro nulo, que se agregava à dívida flutuante da União.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 191)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Dado o exposto, vale mencionar o comentário feito por Faro e Silva (1991, p. 68) quanto aos orçamentos do governo: “Se estes já nasciam deficitários, a impossibilidade de financiá-los através da dívida mobiliária configurava um colossal ponto de estrangulamento, não relacionado entre aqueles que o Programa de Metas pretendia eliminar.”

É dentro deste contexto, em suma, que a necessidade de lidar com os déficits governamentais que vêm à tona no desenrolar da política de Juscelino tem como resultado o aumento dos meios de pagamento, e com este, a expansão inflacionária<sup>10</sup>.

Em relação a este ponto vale mencionar que, em consonância com Orenstein e Sochaczewski (1990), o Banco do Brasil tinha superpostas, no período em questão, as faces de autoridade monetária e banco comercial, o que significava na prática que não havia controle severo sobre a emissão monetária. Por outro lado, o fato de o Banco do Brasil ser simultaneamente banco comercial e depositário das reservas dos bancos comerciais tornava também sem restrições a expansão de moeda escritural. Apesar de oficialmente a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC – poder barrar o inchaço de funções do Banco do Brasil, inibindo o crescimento dos meios de pagamento, as “pressões políticas e de política econômica” acabavam fazendo com que tal barreira não vigorasse, “[...] se chovia, se houvesse seca, se o funcionalismo era aumentado, se um plano de investimento era iniciado [...]” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 187).

Especificamente sobre o tratamento da inflação, quando foi praticada alguma medida de estabilização no período, esta teria se limitado a funcionar como um paliativo, agindo mais com o intuito político de o governo “ter o que apresentar” em termos de atitudes tomadas para controlar o custo de vida, e para poder dar uma resposta às censuras do FMI, “[...] sem nunca sacrificar o desenvolvimento pela estabilidade.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 181).

Nesse sentido, vale reproduzir uma citação de Lessa (1982) em que o autor situa a política inflacionária do governo de Kubitschek dentro do contexto da premência de sua política desenvolvimentista:

Seria necessário que o desdobramento do processo inflacionário não viesse a conferir-lhe a feição ascensional que esterilizaria sua função de mecanismo de coleta de recursos. Assim, a política ‘anti-inflacionária’ iria desprezar a presença da taxa elevada porém lançaria mão de todos os expedientes que, não eliminando as fontes originárias da alta de preços – o que implicaria em fechar possibilidades de plena execução do Plano –, servissem para conter a taxa em limites operacionais. [...] buscou-se e logrou-se, na segunda metade dos anos 50, contemporizar com o processo inflacionário minimizando as tensões mais superficiais, deslocando para a frente a data de sua aceleração (LESSA, 1982, p. 56).

---

<sup>10</sup> Como se verá mais pormenorizadamente no capítulo 2, ao lado da tributação indireta resultante da expansão da emissão monetária, o sistema de taxas múltiplas de câmbio funcionou também como instrumento para financiar o déficit orçamentário, com o saldo dos ágios cambiais que gerava (LESSA, 1982).



Nesta introdução concernente ao significado da inflação no governo Kubitschek, vale ressaltar, ainda, a visão quase consensual existente na literatura historiográfica quanto à existência de “poupança forçada” no período em questão. Ela teria sido uma forma com a qual a inflação foi usada como instrumento de financiamento, ao transferir o aumento da renda (decorrente do crescimento econômico) das mãos dos consumidores para os investimentos do Estado e das empresas privadas, por meio de taxas de lucro elevadas e grande acessibilidade ao crédito (LESSA, 1982)<sup>11</sup>.

### 2.3 INFLAÇÃO: O DISCURSO DE KUBITSCHEK

Logo no início de seu mandato, em 17 de fevereiro de 1956, Kubitschek, ao falar pela Voz do Brasil à população sobre suas primeiras ações de governo, trata, em específico, da questão da inflação. De fato, o primeiro problema em nível econômico que se coloca para Kubitschek e que é manifesto em seus discursos é a inflação que então atingia o país. Neste primeiro momento, a inflação é vista como um mal muito grave, que precisa ser combatido:

Todas as dificuldades do povo, com efeito, se resumem nesta palavra terrível e nesta realidade devoradora: a inflação. A inflação determina a alta dos preços e a penúria do povo, o que significa a desordem em toda a situação econômica do país e sacrifícios já insuportáveis para a classe média e a classe operária. E é neste terreno, é pelo combate incessante e intransigente contra as causas e os efeitos da inflação, que temos de começar. [...] o problema fundamental do governo é enfrentar a gravidade da crise inflacionária (OLIVEIRA, 1958a, p. 25).

Ante tal situação, Juscelino expõe sua proposta de combate ao problema inflacionário, que partiria de dois pontos. Por um lado, seu governo empreenderia uma política austera de contenção de gastos, evitando despesas secundárias ou de luxo (nesse mesmo sentido em outro pronunciamento de 1956 menciona a adoção do adiamento de autorizações orçamentárias, além de que em vários momentos afirma que lutaria contra o empreguismo,

---

<sup>11</sup> Já o trabalho de Bastos e Pereira (2006) refuta tal visão quase consensual para o período de governo de Kubitschek (mais especificamente para o período de 1956 a 1963). Segundo os autores, esta visão, encampada principalmente pelos estruturalistas, basear-se-ia na chamada Equação de Cambridge, e a partir dela estes concluiriam quanto à inevitabilidade da inflação no processo de desenvolvimento latino-americano. Os autores avaliam uma série de dados, e concluem que não teria se verificado o *trade-off* entre consumo e investimento autônomo pregado pela visão de Cambridge, de forma que a hipótese de poupança forçada não teria comprovação empírica (apesar de fazerem uma ressalva quanto à impossibilidade de uma conclusão definitiva devida à escassez de dados estatísticos). Nesse sentido, os autores concluem que, diferentemente do que seria defendido pela visão estruturalista – e em consonância com a visão ortodoxa – a inflação do período em foco no trabalho não seria de demanda, e sim de custos (como de salários, choques agrícolas e câmbio).

que seria uma grande fonte de gastos do governo) e, por outro lado, uma grandiosa “política de desenvolvimento”, voltada para o aumento da produtividade e à “reestruturação econômica” (OLIVEIRA, 1958a, p. 25) nacional.

No que tange à sua política de contenção de despesas, Kubitschek enfatiza no início de seu mandato a busca por parte de seu governo do “indispensável equilíbrio orçamentário” (OLIVEIRA, 1958a, p. 27), e que fosse evitado o mau uso do orçamento como forma de combater a inflação. Nesse sentido, Juscelino defende a concessão do crédito de forma mais contida, a “[...] obras de caráter reprodutivo e de manifesto interesse ou utilidade para o desenvolvimento econômico do país.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 48). De fato esta primazia do crédito para as atividades relacionadas ao desenvolvimento é algo que aparece em todos os anos no discurso de Juscelino.

Nessa mesma linha, em relação a gastos públicos, em maio de 1956, Juscelino afirma que a rigidez, além de ser uma medida para lutar contra a inflação, “[...] significa também a expressão de um princípio moral como determinação de conduta na administração pública [...]” (OLIVEIRA, 1958a, p. 120). Pode-se dizer que a defesa da austeridade nas despesas públicas proclamada por Kubitschek nesses momentos denota em certa medida uma concepção econômica ortodoxa, de controle rígido de gastos governamentais como elemento importante para o equilíbrio, como necessário para melhorar a situação econômica.

Ainda no discurso de 17 de fevereiro, Kubitschek proclama que sua política teria dois programas, perfeitamente relacionados, de comum finalidade. O primeiro seria um programa de longo prazo, de cunho estrutural, que apresentaria seus efeitos de forma completa em quatro ou cinco anos, focado na tríade energia, transporte e alimentação – o Plano de Metas. Já o segundo seria um programa emergencial, que numa questão de meses contribuiria com a melhoria do bem-estar do povo, ao combater o crescimento do custo de vida decorrente da inflação combinada com o problema também existente da escassez de produtos alimentícios e do precário sistema de sua conservação e circulação no país. Dentro desta linha de medidas imediatas, estaria a facilitação do crédito rural, bem como a construção de silos e armazéns, em poucos meses (esta construção – defende Kubitschek em outro momento em 1956 – contribuiria com a redução do custo de vida da população em geral e em especial da população de baixa renda).

Em outros discursos de 1956, Juscelino segue esta linha de preocupação com a alta do custo de vida ligada à alta dos preços dos bens alimentícios, em relação à qual o governo teria elaborado um Plano Nacional de Alimentação: “Não tenho problema maior do que a

alimentação do povo, problema que se encontra ligado ao transporte e a muitos outros” (OLIVEIRA, 1958a, p. 407).

De fato, entre as medidas tomadas pelo governo, Lessa (1982) menciona a ação no sentido de inibir a elevação do preço de produtos de subsistência e de insumos, vez que se acreditava que estes artigos eram bastante influentes nos custos. Nesse sentido, além de se valer de controles diretos sobre os preços, o governo realizou esforços para melhorar o sistema de comercialização e distribuição desses itens, como mencionado por Kubitschek, mas com resultados práticos muito pequenos.

É interessante notar a ênfase considerável que Juscelino dá à questão dos preços dos bens de subsistência e de sua logística, principalmente nesse primeiro ano de governo, mas também em outros momentos. Dos estudiosos do período de seu governo, apenas Lessa (1982) trata desse assunto com mais atenção. Sem dúvida, esta ênfase no discurso pode ter uma justificativa em certo sentido “populista”, já que era um assunto de interesse direto das massas. De toda forma, entretanto, o que tem mais destaque em relação a isto é que este é um ponto de convergência com o pensamento estruturalista, vez que a deficiência na oferta de alimentos, bem como o problema de armazenamento e distribuição, remetem a problemas estruturais, relacionados à baixa produtividade do setor, à questão da concentração da posse da terra, e à deficiência no sistema de transportes. Além disso, Kubitschek comenta em seus discursos de 1956 que os problemas de abastecimento e escoamento da produção alimentícia tinham ocorrido também em anos anteriores, naquela mesma época do ano, gerando da mesma forma escassez e aumento de preços – isso pode ser interpretado como uma visão de tal problema como crônico ou, mais ainda, estrutural. Sem dúvida, este tipo de preocupação específica com bens de subsistência não teria prioridade para um governo que fosse pautado numa visão estritamente convencional da economia, segundo a qual problemas como esse teriam sua solução no livre funcionamento das forças de mercado.

Retomando as preocupações iniciais do mandato presidencial, o trecho abaixo expõe como o presidente sintetizava, em 14 de maio, suas prioridades de governo:

Cheguei ao governo com duas preocupações fundamentais: de um lado, o combate à inflação, o empenho para poder conter a alta dos preços e melhorar as condições de vida do povo; do outro lado, a utilização, a industrialização, o aproveitamento ao máximo das nossas riquezas para a emancipação econômica do Brasil (OLIVEIRA, 1958a, p. 104-105).

Este trecho é interessante porque se nota nele a manifestação do ideário desenvolvimentista – na defesa da industrialização – de forma bastante típica, com a

afirmação de quão importante seria a industrialização, já que com ela se obteria a “emancipação” nacional. Por outro lado, denota como no começo do governo a inflação tem destaque nas preocupações de Kubitschek, a ponto de colocá-la em pé de igualdade com a razão de ser de seu governo, o desenvolvimento.

Em discurso proferido em 18 de setembro, quando da inauguração do curso de treinamento sobre problemas de desenvolvimento econômico e técnica de programação, feito em associação do BNDE e da CEPAL, no Rio de Janeiro, Juscelino expõe outra nuance de sua interpretação da inflação no início de seu mandato. Afirma que nos quinze anos anteriores, o país tinha se desenvolvido rapidamente e esse crescimento coexistiu com uma época de grande inflação; entretanto, se enganava, segundo ele, quem pensava então que tal inflação era “[...] inerente ao processo de desenvolvimento econômico e para ele necessária.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 247). Diz ainda que

Em realidade, se bastante progredimos, fizemo-lo apesar da inflação e não por causa da inflação. Esta apenas aguçou os conflitos sociais, diminuiu a vontade de poupar da coletividade e, finalmente, dissipou recursos, estimulando investimentos perdulários e especulativos (OLIVEIRA, 1958a, p. 247).

Os trechos acima citados dão conta, em suma, da forma como Juscelino enxergava a inflação no primeiro momento de seu governo.

Nesse discurso Kubitschek aponta como fonte do aumento do déficit orçamentário, que teria levado ao aumento da inflação devido a emissões monetárias, o aumento dos salários dos servidores civis, tratado no governo anterior (aumento aprovado por meio de leis entre sua eleição e posse), ponto no qual toca durante todo o seu governo para explicar a inflação. Juscelino se preocupa em deixar claro que ele assumiu a presidência com o processo inflacionário já instalado, sendo ele alimentado ainda mais pelos aumentos de vencimentos e salários.

Conforme Lessa (1982), durante o período de presidência de Juscelino houve uma considerável resistência do governo a aumentos de salários nominais, como forma de contribuir com a obtenção de poupanças forçadas de servidores públicos e funcionários do setor industrial. Apesar da forte defesa presente no discurso em todo o mandato de Juscelino quanto à necessidade de não ter muitos aumentos salariais para não comprometer o orçamento, na prática este foi comprometido, mas com outros gastos considerados mais importantes. Nesse sentido, Kubitschek enfatizava no discurso um tipo de gasto que não priorizava, se esforçando em justificar porque não o queria, como se os aumentos salariais

fossem uma das únicas ou mais importantes despesas. Na verdade, era uma *escolha* do governo evitar os aumentos de salários (mantendo estes abaixo do aumento da produtividade, como será visto no capítulo 3), não significando que isso fosse imposto pelo orçamento, já que, para outros motivos mais importantes dentro da concepção desenvolvimentista então levada a cabo, permitiu-se que esse fosse extrapolado. Ademais, o presidente não poderia negligenciar por completo a questão salarial em seus pronunciamentos, por ser um assunto delicado e crucial para seu apoio político num contexto em que precisava do apoio e do voto popular, e nesse sentido tentou capitalizar a questão salarial a seu favor, supervalorizando o aspecto negativo (orçamentário) dos aumentos votados antes de sua posse, inclusive como uma forma de justificar aumentos mais comedidos durante seu mandato.

O presidente ainda afirma, em 1º de junho, quanto às conseqüências de tais aumentos salariais, que a ele restariam dois percursos a seguir: uma emissão “a jato” (OLIVEIRA, 1958a, p. 146) de moeda, que seria mais simples para ele, e que poderia trazer uma “euforia momentânea” (OLIVEIRA, 1958a, p. 146), mas logo se mostraria uma atitude profundamente maléfica, ou o aumento nos preços de serviços públicos, que estava ocorrendo naquele momento, como resultado dos outros aumentos – e nesse sentido também não seria o responsável por estas elevações. Seu foco em termos de política seria a estabilização a ser obtida nos próximos meses nos salários e preços, que a partir daí não prosseguiriam crescendo e alimentando a inflação. E arremata que “[...] a batalha contra a inflação é a minha batalha por excelência, é a batalha do meu governo.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 146), mas que a vitória em tal batalha ainda demandaria tempo e compreensão para com seu governo.

A propósito da menção sobre emissão monetária por parte de Juscelino, insta ressaltar que o presidente faz referência, várias vezes no começo de seu governo, ao grande perigo que representaria a emissão desmedida – que qualifica como sendo “[...] ao mesmo tempo fonte, causa e resultado no aceleração do ritmo inflacionário.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 109) – como forma de tentar solucionar os déficits governamentais. Defende que a adoção da emissão nesse sentido seria uma postura cômoda e irresponsável do governo, que teria como resultado uma expansão da inflação incalculável e imprevisível em termos de seus efeitos. Dentro dessa linha de pensamento, afirma, ademais, que a manutenção do mesmo ritmo de emissão deixaria o “país convulsionado” (OLIVEIRA, 1958a, p. 404), e defende, ainda, que com o déficit orçamentário se poderia chegar a uma situação inflacionária dramática,

[...] quando a autoridade governamental se afunda impotente na rotina de fazer rodar a máquina de imprimir dinheiro e lançar cédulas que a cada instante valem menos.

Para o povo, isto ocasionaria o asfixiamento, a desordem, o caos, o caminho aberto para o desespero e a agitação social (OLIVEIRA, 1958a, p. 29).

Em 1957, Juscelino também faz afirmações nesse sentido, de que a manutenção da ordem, crucial para o crescimento do poder do país em nível internacional, exigiria, entre outras coisas, a preservação do valor da moeda<sup>12</sup>. Em suma, nesta parte mais inicial de seu governo, o presidente esboça uma visão mais “monetarista” sobre as emissões, como uma irresponsabilidade governamental, por um lado, e como uma causa da inflação, por outro.

Outro elemento presente nos pronunciamentos de 1956 e que se manteria no discurso durante todo o governo de Kubitschek é a colocação do desenvolvimento como condição *sine qua non* para que o país lograsse solucionar o problema inflacionário. Juscelino sempre relaciona o combate à inflação com o aumento da produção nacional, bem como prega a busca por parte de seu governo do crescimento da economia do país como forma de gerar recursos para buscar reduzir o déficit orçamentário. Em pronunciamento pela Voz do Brasil, defende que o crescimento é peça chave para combater a inflação e garantir o desenvolvimento do país:

Essa expansão, quero repetir, quero afirmar aqui, é tão necessária na luta antiinflacionária como as outras medidas que apontei. Podem ficar todos tranqüilos; os pontos básicos do meu governo – transporte, energia e alimentação – serão desenvolvidos e não à custa da inflação. Atingirei as metas de realização anunciadas e, elevando a produção e melhorando sensivelmente a produtividade, promoverei o progresso nacional (OLIVEIRA, 1958a, p. 50).

Nesse mesmo sentido, em 31 de dezembro, afirma que

[...] não é policialmente, apenas com repressões, que se contém a alta dos preços. Só produzindo, criando meios que permitam produzir, é que conseguiremos estabilizar os preços. Acertem-se da melhor maneira as finanças, façam obedecido o orçamento – o que ninguém pode deixar de reconhecer como indispensável – e não se alterará, mesmo assim, a situação do abastecimento e dos preços dos alimentos, num país em que a produtividade apresenta índices baixíssimos e os transportes são escassos ou inexistentes (OLIVEIRA, 1958a, p. 407).

Ou, ainda, defende: “Bem sei, e esta é a lição da experiência, e esta é a lição dos economistas e financistas: não se pode combater a inflação só por compressão, mas por compressão e expansão.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 25-26).

---

<sup>12</sup> Nesse contexto, Juscelino relaciona a inflação com a desordem; adiantando o que será visto à frente, numa segunda fase de seu governo, tem-se que o presidente relaciona a inflação ao desenvolvimento, como algo natural ou, ao menos, aceitável.

No primeiro de maio de 1956, em pronunciamento dirigido aos trabalhadores, pela Voz do Brasil, Juscelino também constrói uma argumentação baseada na relação entre inflação e a necessidade de melhorar a produção, no caso a agro-industrial: “Não cessará, bem o sabemos todos, a disputa entre o salário e custo de vida, enquanto não fizermos uma revolução agro-industrial em profundidade, uma revolução de produzir mais, mais depressa, em melhores condições de preço e custo.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 93-94).

Nesse primeiro momento, Juscelino põe em pé de igualdade produção agrícola e industrial – “revolução agro-industrial” – para falar sobre o que é fundamental para a solução da questão inflacionária. Aqui ele destaca a importância do desenvolvimento, manifesto como industrialização, para se combater a inflação que agora encara como um problema crucial, que precisa ser resolvido com mais urgência que outras questões. Ao colocar a revolução agro-industrial como a solução da questão inflacionária, a situa como algo fundamental de ser feito<sup>13</sup>. Ademais, apesar de Juscelino não relacionar explicitamente a alta dos preços dos alimentos a uma questão de inflação estrutural, seu diagnóstico se parece nesse ponto do pronunciamento bem próximo do estruturalista, ao afirmar que seria necessária uma revolução agro-industrial.

Outra característica sempre presente no discurso de Juscelino desde 1956, e relacionada à anterior, é a consideração do desenvolvimento como meta acima de quaisquer outras, inclusive da inflação, apesar de reconhecer esta como preocupante (e apesar de raríssimas vezes, na fase bem inicial de seu governo, como citado mais acima, ter colocado a industrialização e o combate à inflação num mesmo nível de importância). A título de exemplo, em discurso em 31 de julho, ao fazer balanço sobre os primeiros seis meses de administração, Kubitschek fala que as medidas contra a inflação e o controle do crédito que estavam sendo aplicadas não estavam impedindo que recursos significativos estivessem sendo disponibilizados para o processo de desenvolvimento do país, e como exemplo cita as ações do governo em áreas como o setor alimentício, investimento no aumento da produção siderúrgica, setor automobilístico, transportes, estradas de rodagem, etc. Portanto, Juscelino passa a idéia de que nunca as medidas antiinflacionárias seriam ou poderiam ser um empecilho.

---

<sup>13</sup> Algo que se mantém em todo o seu governo, no que concerne em específico à industrialização, e não em relação à questão agrícola, já que, como é sabido, o setor agrícola da economia não recebe muita preocupação em termos práticos no Plano de Metas, no desenrolar do governo Kubitschek.

Em outro discurso pela Voz do Brasil, poucos dias depois, ao referir-se à forte austeridade com os gastos públicos que estava passando a haver em todo o Brasil naquele momento, como forma de lutar contra a inflação, reitera que

[...] o processo do desenvolvimento do Brasil não será prejudicado, e o que é essencial e indispensável não deixará de ser feito, atendendo à razão de que o crescimento deste país é incoercível e tem de ser amparado, ajudado e tecnicamente dirigido, a fim de que se cumpra o nosso destino, que é o de ser um grande império poderoso e forte, e não simples terra de plantação (OLIVEIRA, 1958a, p. 46-47).

No ano de 1957, de uma maneira geral, Juscelino aborda bem menos a questão da inflação, o que pode ser explicado, pelo menos em parte, pelo fato de neste ano a inflação ter apresentado um considerável arrefecimento em relação a 1956. Ademais, nos momentos em que abordou este assunto, percebe-se que seu discurso se manteve bem parecido com o de 1956, inclusive no sentido de afirmar a premência com que seu governo enxerga a defesa do valor da moeda, pois a perda deste “[...] constitui perigo extremo para a nação, para o seu conceito, para a sua vida [...]” (OLIVEIRA, 1958b, p. 102), de defender a supressão ou a redução do déficit orçamentário (e pelos mesmos métodos, como supressão e adiamento de gastos não fundamentais para o desenvolvimento) e da utilização de medidas de cunho ortodoxo para combater a inflação. Permanece também seu raciocínio de que o desmantelamento da inflação exige “[...] produzir com fartura e a bons preços.” (OLIVEIRA, 1958b, p. 85). Aparece menos em 1957, entretanto, sua preocupação em afirmar que o crescimento seria mais prioritário que a estabilidade monetária, ou que esta só seria obtida por meio do desenvolvimento: novamente, pode-se argumentar que isto se deveu ao fato de a inflação não ter sido um problema para o governo neste ano<sup>14</sup>.

Antes de se fazer considerações sobre o discurso ao longo de 1958, vale mencionar que, segundo Malan (1995), no início de seu mandato, o governo Kubitschek não aborda a questão da estabilização econômica, o que vai de encontro ao observado com a leitura dos discursos do presidente: de fato não houve um plano de estabilização acabado, mas o tema de combate à inflação foi muito abordado nesse primeiro momento; houve uma inquietação em relação a este assunto, manifesta na palavra do presidente. De toda forma, é interessante ter em mente que, segundo este autor, Lucas Lopes (presidente do BNDE) e Roberto Campos

---

<sup>14</sup> Vale mencionar que Bielschowsky (1996) afirma que teria havido um esfriamento do debate sobre inflação no país em 1956 e 1957, devido ao ritmo inflacionário descendente, observado desde 1955 – para o discurso de Kubitschek, como se notou, a menor referência ao tema vale para 1957, mas não para o ano anterior. Por outro lado, segundo o autor, a volta da elevação dos preços em 1958, bem como a implantação do PEM e a proeminência do FMI – que significava um perigo para o desenvolvimentismo – reavivaram o debate sobre o assunto a partir do terceiro ano presidencial de Kubitschek.



propuseram a Juscelino, bem no início de seu mandato presidencial, um plano que buscava a estabilização do nível de preços e a melhoria da situação cambial. Tal projeto teria sido basicamente o mesmo que Eugênio Gudim e José Maria Whitaker, Ministros da Fazenda de Café Filho, expuseram a este presidente em 1955, dentro das linhas do FMI. Entretanto, o “[...] programa, que envolvia a manutenção do investimento público constante nos 2 primeiros anos do governo, não foi aceito por Kubitschek após consulta a vários assessores e a membros de seu Ministério.” (MALAN, 1995, p. 79).

As considerações de Juscelino no ano de 1958 sobre a inflação começam com sua comemoração da contenção inflacionária (algo que também faz no final de 1957), o que seria devido em parte ao crescimento da produção agrícola – bastante considerável desde o ano anterior, em comparação com o crescimento populacional – e também devido às atitudes corretas de seu governo em relação a este tema. Em 25 de janeiro, por exemplo, em São Paulo, afirma que seu governo cuidou do problema inflacionário existente quando de sua posse, “[...] com todas as medidas que a técnica e os conhecimentos aconselham.” (OLIVEIRA, 1959, p. 76). Nota-se nesta passagem a visão de que a inflação é algo ruim, e de que existiria uma política que seria *a* certa. Neste sentido, portanto, Juscelino demonstraria uma visão simpática às políticas econômicas convencionais de tratamento da inflação.

Sobre esta visão, retornando a 1957, nota-se, em pronunciamento feito em 1º de agosto, em um balanço do primeiro ano e meio de governo, que Juscelino também faz afirmações no sentido de que considerava certo adotar as políticas convencionais para o tratamento da inflação:

Ministramos à nossa economia doente os remédios clássicos e específicos que a terapêutica universal selecionou. As críticas à nossa atuação não apontam um único medicamento que não tivesse sido usado. O mais que fazem é alegar a fraqueza das doses e discordar da intensidade do tratamento (OLIVEIRA, 1958b, p. 162).

Entretanto, esta crítica quanto à “fraqueza das doses” pode ser atribuída ao fato, mencionado anteriormente, de as medidas para contenção dos preços serem sempre balizadas pelo objetivo central do crescimento e desenvolvimento industrial e, nesse sentido, nunca extrapolarem um determinado nível.

Por outro lado, em 1º de fevereiro de 1958, Juscelino sinaliza uma visão diferente. Neste pronunciamento, afirma que os recursos necessários para o Plano de Metas, para este “imenso surto de progresso” (OLIVEIRA, 1959, p. 119), seriam de grande amplitude e, além de falar da grande entrada de capital estrangeiro, que estaria vindo para contribuir com o

desenvolvimento do país, fala dos cuidados tomados por seu governo em relação ao financiamento de sua política:

Para atender a essa extraordinária demanda de capital sem o apelo ilusório a financiamento inflacionário, é preciso cuidadosa mobilização dos recursos nacionais, dando-se prioridade aos investimentos mais produtivos e eliminando gastos supérfluos. É no período intermediário, quando investimentos consideráveis estão sendo feitos, mas ainda não em fase produtiva, que as pressões inflacionárias perigosas se desencadeiam exigindo do Governo o máximo esforço para detê-las. O principal escopo da política governamental, neste caso, deve consistir em moderá-las e mantê-las sob constante disciplina. Eis uma das mais complexas e difíceis tarefas de um Chefe de Estado (OLIVEIRA, 1959, p. 119).

Nota-se por esta passagem uma diferença, mesmo que sutil, na visão de Juscelino sobre a inflação, vez que agora já passa a encarar as pressões inflacionárias como uma decorrência esperada e natural de um projeto de desenvolvimento como o que estava ocorrendo no país, e que caberia ao governo “moderá-las”, e não mais ceifá-las – o que estaria mais próximo do que falava ao início de seu governo, quando a inflação estava mais elevada que no momento deste pronunciamento. A existência de inflação nesse contexto, portanto, não seria motivo para que a política de desenvolvimento fosse abandonada ou mudada para evitar a inflação.

Salvo esse começo otimista, o ano de 1958 é marcado pela defesa de Juscelino em seus discursos de seu plano de governo, em especial quanto a seu financiamento e quanto à legitimidade dos gastos com a construção da nova capital. Esta necessidade de defesa surge dado o contexto de piora da situação econômica que se instala no país a partir deste ano. Conforme Sola (1998), verificou-se uma elevação brusca da inflação em 1958, segundo a qual a variação do Índice Geral de Preços foi de 9% nos primeiros seis meses, e de 24% no ano como um todo (*vis-à-vis* 7% em 1957). Os fatores responsáveis por esta expansão foram, segundo a autora, a política de defesa do café implementada em 1957 (com a qual o governo comprou um terço de café excedente da safra de 1957-1958)<sup>15</sup>, um crescimento muito grande das despesas em investimentos públicos no início de 1958, em especial com a construção de rodovias, e com a construção da nova capital. Ademais, houve a forte seca no Nordeste neste ano, que, além de comprometer o abastecimento de alimentos no mercado da região, implicou o aumento de gastos do governo em auxílio à população.

Dado este contexto, Kubitschek se preocupa em qualificar seu projeto de governo como dotado de “exequibilidade”, ao contrário do que afirmariam seus opositores. Em 30 de

---

<sup>15</sup> Política que implicou em gastos de três a quatro vezes maiores que os atinentes à construção da nova capital (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

junho, falando em Brasília, por ocasião da inauguração do Palácio da Alvorada, responde a críticas quanto aos empréstimos feitos para a construção da nova capital federal. Afirma que tem consciência de que os investimentos necessários para a construção da cidade<sup>16</sup> são vultosos; entretanto, acredita que

[...] são os mais notáveis e certos que este país já fez até aqui em favor da unidade nacional e que libertarão o Brasil de muitas limitações. O país, forte e rico de amanhã pagará facilmente o empréstimo que o país necessitado de hoje lhe faz. [...] É singular que se inquiere de inoportuna a rentabilíssima operação que nos dará a posse de nós mesmos [...] (OLIVEIRA, 1959, p. 261).

Em outra ocasião, falando em Campina Grande, no mês de novembro, Kubitschek defende que seus críticos julgavam Brasília como responsável por todos os problemas que afligiam o país (como o desarranjo orçamentário), e afirma ainda que “[...] tentam culpar Brasília de ser a causa daquilo que deve ser atribuído ao desequilíbrio natural de uma nação que cresce.” (OLIVEIRA, 1959, p. 397). Aqui, uma vez mais, o presidente busca legitimar sua política de desenvolvimento do país, que incluiria a construção da nova capital federal, com base em argumentos estruturalistas, no sentido de que, o desarranjo financeiro gerado por tal obra, apesar de ser natural naquele contexto, seria algo válido por permitir uma mudança de estrutura (o que será visto mais pormenorizadamente no capítulo 3). E usa argumentos duvidosos para tratar da exequibilidade de tal construção:

[...] Brasília, além de outras vantagens, é um investimento reprodutivo, que aos oito bilhões [de cruzeiros] a que no máximo, e em todos os seus estágios progressivos, atingirá o investimento, corresponderá uma receita estimada em 24 bilhões, graças às vendas do espaço da jovem metrópole. É uma operação de largo vulto, mas perfeitamente autofinanciável (OLIVEIRA, 1959, p. 398).

Mesmo que a construção de Brasília rendesse estes recursos com a venda de seus espaços, seriam recursos a serem obtidos no futuro, e portanto em um primeiro momento a obra geraria somente gastos; ademais, estes seriam recursos cuja obtenção não era algo certo em princípio (a ocupação desses espaços poderia ser um processo lento, por exemplo). Talvez essa argumentação fosse apenas para Juscelino ter algo a dizer diante da crítica do financiamento de Brasília, não contando ele próprio com esse tipo de compensação.

Em outro momento – em 5 de dezembro, ao ser paraninfo de formandos de Ciências Econômicas de Belo Horizonte – o presidente defende que o empreendimento da construção

---

<sup>16</sup> Como se verá no capítulo 3, ao tratar mais especificamente de questões regionais, discutir-se-á a gigantesca defesa que Juscelino faz de seu projeto de construção de Brasília, bem como seus argumentos para defendê-la.

de Brasília se configurava em “uma necessidade inadiável e iniludível” (OLIVEIRA, 1959, p. 436), que continuaria sendo premente independentemente dos sacrifícios que implicasse, devido ao fato de engendrar o desenvolvimento de grandes áreas do país. Apesar disso, segundo Kubitschek, seu governo estaria empenhado em que esse empreendimento fosse o mais econômico possível, e nesse sentido teria maximizado a integração de tal obra ao Plano de Metas, principalmente ao setor de transportes.

Em 28 de outubro, Kubitschek aborda a questão do “agravamento da situação econômico-financeira” (OLIVEIRA, 1959, p. 366-367), e nota-se que neste discurso em que versa sobre a presença de uma conjuntura grave, o tom desenvolvimentista, em geral sempre presente, é bem mais moderado. Juscelino aponta que estava se dedicando a concretizar obras que teriam como efeito, dentro de algum tempo, impedir “[...] as crises periódicas que nos vêm perturbando.” (OLIVEIRA, 1959, p. 367), e que os problemas do país não seriam solucionados com medidas de eficácia momentânea – algo que fala mais de uma vez. A resolução decisiva dos problemas do país era o alvo do projeto que ele havia começado e que seu sucessor deveria dar prosseguimento em um contexto melhor que o daquele momento. Pode-se sugerir que estas medidas de eficácia momentânea a que Juscelino se refere fossem políticas estabilizadoras de cunho convencional que, segundo a visão estruturalista, não resolveriam por si os problemas conjunturais e apenas atravancariam o alcance de mudanças estruturais fundamentais para uma solução de mais longo prazo<sup>17</sup>. Ainda, este argumento de que a solução das questões problemáticas somente se daria com a maturação de sua política de desenvolvimento e nesse sentido seria algo para seu sucessor, além de também demonstrar uma concepção estruturalista, não deixa de ser uma justificativa para a não solução dos problemas econômicos durante seu mandato.

Em 19 de novembro, em Uberaba, ao afirmar ter ciência da conjuntura econômica difícil no que remete à inflação e à restrição externa devido aos problemas com o café, mantém-se firme em relação ao Plano de Metas, e responde novamente a críticas:

Esse programa, entretanto, não constitui nenhuma aventura. Foi maduramente estudado sob seus aspectos técnicos, econômicos e financeiros e se ajusta à nossa capacidade de investimentos, não representando nenhum sacrifício insuportável para o povo.

As metas foram concebidas em termos realistas e constituem um esforço consciente para imprimir sentido orgânico e contínuo ao desenvolvimento nacional, acelerando a mudança da sua estrutura econômica. Disciplinando a utilização dos recursos públicos, concentrando-os em realizações básicas e coordenando-os com os

---

<sup>17</sup> “Ao contrário de Vargas, que em alguma medida acreditava que a criação de bases financeiras sólidas e austeras era uma precondição para o desenvolvimento industrial, Kubitschek parecia crer que a inflação era uma consequência dos desequilíbrios estruturais gerados pelo subdesenvolvimento.” (PINHO NETO, 1996, p. 22).

empreendimentos da iniciativa privada, as metas foram fixadas em bases exequíveis e a prova está na sua realização dentro dos prazos previstos (OLIVEIRA, 1959, p. 498-499).

É interessante registrar que na maioria dos discursos, Juscelino fala muito mais das realizações do Plano de Metas, em termos de obras, que na crise econômica, talvez como uma forma de tentar minimizá-la diante da grandiosidade de tal Plano.

O ano de 1958 tem destaque dentro do governo de Juscelino também por ter sido o ano de instalação do Programa de Estabilização Monetária – PEM, dentro do contexto acima mencionado de fortalecimento do processo inflacionário. Nesse sentido, antes de se considerar as afirmações do presidente sobre este Programa, cabe aqui uma recapitulação histórica sobre ele.

Sola (1998) expõe que a origem do PEM remete ao pedido feito em maio de 1958, pelo Ministro da Fazenda José Maria Alkmin, por créditos *stand-by* ao Fundo Monetário Internacional<sup>18</sup> diante dos vultosos gastos do governo, empréstimo este que tinha como condicionalidade do Fundo a aplicação no país de medidas estabilizadoras drasticamente contencionistas, que significariam em termos práticos um forte comprometimento da continuação do Plano de Metas. É nesse contexto que, segundo a autora, Juscelino recorre aos “técnicos” Lucas Lopes (que sai da presidência do BNDE para substituir Alkmin) e Roberto Campos (diretor de tal Banco), que eram vistos com bons olhos pelos órgãos financiadores internacionais, para que estes elaborassem um plano de estabilização mais factível ante a premência do Plano de Metas, mas que também fosse aceito pelo FMI. Lopes e Campos haviam sido, também, os principais formuladores do Plano de Metas.

Conforme Sola (1998), pouco antes da aplicação do PEM, Chile e Argentina tinham aplicado programas ortodoxos de estabilização, e seus resultados negativos em termos da estabilidade política e de comprometimento do desenvolvimento influenciaram os responsáveis pelo PEM no sentido de adotar um plano que fosse relativamente gradualista no seu tratamento da inflação (e do déficit do balanço de pagamentos), que visasse a permitir estabilização com desenvolvimento, para se desvencilhar das barreiras políticas internas a sua implementação, sem no entanto romper com as prescrições do FMI quanto a planos de estabilização para a América Latina.

Para Skidmore (1988), o governo se viu na necessidade de realizar um programa de estabilização também por pressões de origem externa, vez que cada vez mais credores

---

<sup>18</sup> Estes créditos *stand-by* correspondiam “[...] à quota que deveria caber ao Brasil relativa à sua contribuição para a formação do capital daquela instituição internacional.” (SILVA; CARNEIRO, 1983, p.127).

cobravam que os países devedores demonstrassem estar agindo de forma a agilizar a quitação de suas dívidas, e o termômetro para tal capacidade de solvência era dado pela aquiescência do FMI quanto a políticas de estabilização<sup>19</sup>.

Em consonância com Orenstein e Sochaczewski (1990), o PEM teria duas fases. A primeira duraria até o final de 1959 e seria um estágio de “transição e reajustamento” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 191), em que o alvo seria a diminuição severa da velocidade da inflação, por meio de medidas tais como a correção das distorções ocasionadas pela alta dos preços sobre a distribuição da renda, a canalização dos investimentos e sobre os preços do setor externo, bem como por meio da salvaguarda do poder aquisitivo do salário no lugar de aumentos no salário nominal. Começando em 1960, por sua vez, o segundo estágio do Programa seria a etapa da estabilização, em que se buscava reduzir o aumento dos meios de pagamento ao montante preciso para satisfazer o aumento do produto real, visando a alcançar estabilidade dos preços e reequilíbrio no balanço de pagamentos.

Quanto à forma exata de atuação, o Programa previa a instalação de tetos para o aumento da base monetária em 1958 e 1959, com uma contenção austera do montante de moeda escritural que o Banco do Brasil poderia gerar; retificação da situação financeira pública, incluindo medidas administrativas em relação ao funcionalismo, bem como melhoria da arrecadação tributária e sua fiscalização; ação sobre salários, no sentido de harmonizar no setor público os aumentos de salário com os aumentos de tarifas, e delimitação do salário mínimo no montante estritamente necessário para a obtenção dos bens e serviços de subsistência, partindo do pressuposto de que a instalação de impostos progressivos seria uma forma mais eficiente para distribuir renda; o reequilíbrio do balanço de pagamentos seria conseguido por meio de uma série de medidas que almejavam diminuir a demanda por produtos importados, entre as quais se incluía uma política cambial mais realista<sup>20</sup> (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Vale mencionar, ainda, que o anúncio e a aplicação do plano de estabilização foram estrategicamente postergados para depois das eleições parlamentares ocorridas em outubro de 1958.

No último dia do ano, Kubitschek faz o tradicional discurso pela Voz do Brasil, o primeiro em que se refere ao PEM. Fala relativamente pouco sobre o problema da inflação

---

<sup>19</sup> “O FMI desempenhava um papel vital, não devido aos fundos que liberava, pois estes eram relativamente pequenos, mas sim ao fato de que sua aprovação constituía a pré-condição para novos auxílios dos principais credores, tais como os bancos particulares norte-americanos e europeus e o Governo dos Estados Unidos.” (SKIDMORE, 1988, p. 218).

<sup>20</sup> A dimensão do PEM relativa ao setor externo da economia será abordada de forma mais detalhada no capítulo 2.

nesse discurso, em relação a sua importância<sup>21</sup>. O presidente afirma que a aplicação do Plano de Estabilização Monetária “[...] dará ao país os meios adequados para conter a inflação e estimular as nossas exportações, garantindo o prosseguimento do programa de desenvolvimento econômico, que abrirá ao Brasil novas perspectivas de progresso.” (OLIVEIRA, 1959, p. 513).

Juscelino aborda o PEM de forma superficial, destacando não tal plano em si, que tinha um cunho restritivo, mas sim a premência da manutenção do crescimento da produção para resolver a questão inflacionária:

Aos que pensam que o Brasil deve parar a fim de pôr a casa em ordem, respondo que nosso país deve arrumar a casa produzindo, trabalhando, exigindo de seus filhos um esforço mais racional e um maior rendimento da produção. Constituiu sempre uma das preocupações centrais de meu Governo coordenar as medidas tendentes ao mesmo tempo a salvar a nossa moeda, estabilizar a vida econômica, encorajar o aumento da produção, jugular o surto inflacionário (OLIVEIRA, 1959, p. 512-513).

E complementa que: “Conforme a atitude que tomamos, o crescimento da nossa população ou será uma contribuição para o progresso nacional, ou uma fonte de anarquia e perturbação social.” (OLIVEIRA, 1959, p. 513). Nesse momento destaca-se novamente a questão da premência da produção, no caso para atender às demandas do crescimento populacional; se não fosse permitida à produção que se expandisse, isso implicaria o caos – esse discurso um pouco mais radical também é uma forma de Juscelino tentar angariar apoio para sua política desenvolvimentista.

Já em 1959, em 31 de janeiro, Juscelino reafirma suas idéias sobre o PEM:

Todas as medidas de restrição e austeridade que acabam de ser tomadas para enfrentar a conjuntura, e outras muitas que ainda não de vir, serão completadas com um auxílio mais eficaz à produção legítima. [...] A luta deve naturalmente ser dirigida contra o supérfluo, contra os gastos incompatíveis com a nossa situação difícil – [...] jamais contra o que significa segurança de estabilidade social, ou seja, o direito ao trabalho e custos compatíveis com as possibilidades do povo.

Insisto que não há incompatibilidade entre uma linha de austeridade, de rigor e, mesmo de compressão, e o desenvolvimento nacional [...]. Para sobrevivermos, somos obrigados a expandir a nossa produção. Não perco de vista jamais que temos de alimentar, vestir e abrigar todos os anos quase dois milhões de novos brasileiros, consumidores forçados. Uma vez que se integraram na classe de consumidores, que passaram a comprar o indispensável, são seres felizmente egressos do país da miséria. Esta recuperação é devida em parte ao surto industrial (OLIVEIRA, 1960, p. 49).

---

<sup>21</sup> Enquanto, por outro lado, fala muito na Operação Pan-Americana, por exemplo – de fato, tem-se a impressão de que o presidente sobrevaloriza este assunto num momento em que o país vive um grande problema econômico interno.

Nota-se a ênfase que Juscelino dá ao argumento do crescimento populacional para legitimar a necessidade do crescimento econômico (vale lembrar que não seriam só mais potenciais consumidores, mas também mais eleitores, segundo a concepção de Lafer (2002a) de que por esse período no país surge uma preocupação dos governantes no sentido de lidar com o maior número de eleitores, o que exigiria o desenvolvimento para a geração de mais empregos). Ademais, o presidente demonstra a concepção de que políticas restritivas e manutenção do crescimento são conciliáveis – algo que se aproxima mais do pensamento do monetarista Roberto Campos que da visão dos estruturalistas – apesar de o presidente e o economista discordarem exatamente de como isso se daria, e de Juscelino não defender esta opinião manifesta nesse discurso de forma tão firme quanto Campos defendia a sua.

Nesse sentido, apesar desta afirmação nesse trecho, o que sobressai, de fato, é a postura desenvolvimentista de Kubitschek de subordinar a estabilidade ao crescimento. Dentro dessa linha de pensamento, tem-se que, na mensagem do presidente ao Congresso sobre o plano de estabilização, ele também “[...] enfatiza a subordinação inquestionável das medidas preconizadas no PEM aos compromissos decorrentes da implantação do Plano de Metas e da construção de Brasília.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 191). Também dentro dessa lógica, Bielschowsky (1996) afirma que o reavivamento do debate sobre a inflação que se deu em 1958 no contexto da expansão desta configurou-se de forma totalmente atrelada à perspectiva desenvolvimentista, tendo como sintoma disto o fato de o PEM ser exposto como um plano que ia perfeitamente ao encontro da política desenvolvimentista do Plano de Metas. Em suma, o que prevalece é um descolamento do conteúdo do plano de estabilização, bastante contracionista, e as afirmações de Juscelino ao falar sobre ele, que, como se viu, sempre destacam muito mais o aspecto do crescimento do produto.

Concernente especificamente ao ano de 1959, vale mencionar um pronunciamento de Kubitschek em que, além de manter sua defesa da premência do desenvolvimento em relação ao tratamento da inflação, dá mais indícios de uma concepção estruturalista do processo inflacionário:

Tivemos bem presente que, quando a expansão econômica se processa sob a influência de prolongada inflação, as distorções que seriam normalmente corrigidas pelo próprio jogo das forças econômicas tendem a agravar-se, conduzindo ao amortecimento do ritmo de desenvolvimento. Eis por que a preocupação de conter a inflação e frear a ascensão do custo de vida tem sido uma nota insistente nas diretrizes governamentais, sem prejuízo para a efetivação das grandes iniciativas de infra-estrutura que representam a única solução definitiva dos velhos problemas (OLIVEIRA, 1960, p. 100).



Ou seja, a visão convencional de que o mecanismo de mercado soluciona as distorções da inflação não seria válida para o contexto do país – que seria de crescimento com inflação continuada – dentro do qual, na verdade, tais distorções seriam aumentadas se deixadas ao bel-prazer das “forças econômicas”, atrapalhando o prosseguimento do desenvolvimento. Com base nessa lógica, se destaca a importância de transformações estruturais.

Ainda dentro dessa linha, no final de 1959, Juscelino faz uma afirmação forte:

Nossa história econômica evidencia que a inflação acompanhou, passo a passo, o nosso processo de crescimento, foi uma constante da vida brasileira. Importa, contudo, assinalar que, em outros períodos, houve inflação sem o seu corretivo mais eficaz, para não dizer o único – o surto de desenvolvimento econômico – ao passo que, no momento atual, se registra o maior desenvolvimento verificado em nossa evolução econômica (OLIVEIRA, 1960, p. 373-374).

Tem-se aqui uma nítida demonstração de seu desenvolvimentismo, ao defender, de forma clara, a bandeira de que o desenvolvimento é fator indispensável para se solucionar de forma definitiva o problema da inflação.

Outro ponto de destaque em relação ao discurso de Juscelino em 1959 remete a um argumento que passa a utilizar na segunda fase de seu governo, qual seja, a de que a expansão da inflação era um fenômeno que estava naquele momento atingindo todo o mundo, inclusive países desenvolvidos – que vivenciavam com frequência, segundo ele, crises inflacionárias sérias – e em alguns casos essa elevação do custo de vida estava sendo bem mais dura que no Brasil. Em um dos momentos em que expõe esse argumento, Kubitschek afirma que: “A alta do custo de vida, que se verifica em toda parte no mundo, é fenômeno complexo, que obedece a causas numerosas que se vem fazendo sentir de longa data.” (OLIVEIRA, 1960, p. 92). Ao se valer desse argumento, o presidente diminui sua responsabilidade pela inflação, vez que ela seria um fenômeno generalizado no mundo, bem como passa novamente a imagem de que a inflação seria algo em certa medida normal – tanto que atingia até mesmo os países desenvolvidos.

Em 7 de setembro, no Rio de Janeiro, em pronunciamento a membros das Forças Armadas, ao dizer que a inflação estava presente em todos os países, especialmente na América Latina, Juscelino também apregoa que a existência da inflação nesta região era uma “situação de crise” (OLIVEIRA, 1960, p. 268), tendo “fatores estruturais e conjunturais” (OLIVEIRA, 1960, p. 269). E, dentro da linha de encarar a inflação como algo natural dado o contexto de então vivido pelo país, complementa que

No caso do Brasil, certo desajuste era inevitável nesta fase de transição, em que vamos aos poucos mudando a nossa estrutura e ultrapassando uma economia característica das terras de plantação, em que vivíamos principalmente de atividades extrativas e da exportação de produtos agrícolas. Marchamos agora para alcançar a industrialização e uma atividade econômica em bases modernas e diversificadas. O governo não tem poupado esforços a fim de tornar essa transição tão suave quanto possível, adotando as medidas de disciplinamento econômico-financeiro que não importem em paralisar as atividades básicas do país (OLIVEIRA, 1960, p. 269).

Este trecho expõe uma opinião de Cardoso (1978) ao analisar os discursos de Juscelino, qual seja, a concordância com o desenvolvimento, mesmo que este implique instabilidade monetária, vez que o processo de desenvolvimento das nações subdesenvolvidas seria justamente uma ruptura de uma “estabilidade indesejável” (CARDOSO, 1978, p. 215). Além disso, este trecho sintetiza os três pontos de destaque do discurso sobre inflação de Kubitschek: o desenvolvimentismo, com a passagem de uma economia atrasada para uma economia industrializada, o estruturalismo, com a mudança de estrutura engendrada por essa passagem, e a referência ao equilíbrio econômico-financeiro, algo de que Juscelino não pode se libertar dado o contexto de incômodo gerado pelo processo inflacionário em seu governo, de forma que esse assunto não podia ser ignorado.

Outro elemento de destaque em 1959, sem dúvida, é o rompimento do governo brasileiro com as conversações junto ao Fundo Monetário Internacional, evento relacionado com a “necessidade” de um plano de estabilização naquele momento e com a forma com a qual o PEM se deu, suscitando críticas internas, devido ao seu cunho contracionista, bem como críticas do FMI, que recriminou o plano por sua feição gradualista: o PEM não teria sido capaz, em suma, de agradar a gregos e troianos, o que culminou com seu abandono.

Quanto à conjuntura, tem-se que a situação inflacionária piora consideravelmente em 1959, alimentada em grande medida pelas compras de café pelo governo (MALAN, 1995).

Internamente ao país, a simples proposta do PEM imediatamente suscitou muitas críticas, surgidas devido ao ambiente que então imperava, no meio político e público, mais propício à defesa do crescimento em detrimento de medidas restritivas. Neste sentido, Orenstein e Sochaczewski (1990) destacam a insubordinação do Banco do Brasil às diretrizes do PEM, em dezembro de 1958, negando-se a limitar seus empréstimos, o que contou com o apoio de muitos setores, entre os quais o empresariado do setor industrial tradicional, que dependia dos créditos deste Banco para seu capital de giro<sup>22</sup>, e os cafeicultores, que

---

<sup>22</sup> Segundo Skidmore (1988), os empresários industriais paulistas protestaram alegando o privilégio da concessão de crédito ao setor público em detrimento do setor privado.

dependiam das compras governamentais de estoques<sup>23</sup>. No que tange à austeridade salarial, o PEM também angariou desafetos entre os partidos de esquerda e os sindicatos. Além da reação dos bancos e do empresariado, o PEM suscitou reclamações também de camadas populares da população, principalmente em 1959, quando é efetivamente aplicado, incluindo manifestações de donas-de-casa, chegando a haver “quebra-quebras” (SILVA; CARNEIRO, 1983, p. 126).

Em consonância com Skidmore (1988), o próprio Juscelino titubeava quanto ao acerto da adoção do PEM em termos de seus efeitos políticos, o que seria demonstrado em sua “má-vontade” (SKIDMORE, 1988, p. 222) em aceitar as propostas relativas a crédito, salário e orçamento de Lopes e Campos.

Diferentemente do descontentamento interno em relação ao PEM, o FMI por sua vez acreditava que a política econômica do país estava sendo mais frouxa do que deveria. Nesse sentido, de acordo com Leopoldi (1991), em 1959 se torna mais difícil o consenso entre o governo e o FMI. O país tinha como objetivos que o Fundo o avalizasse em um empréstimo em bancos dos Estados Unidos, e que liberasse um saque no Fundo. Este órgão manda representantes ao país em março deste ano, e constrói uma análise do contexto econômico nacional. Segundo tal análise, o serviço da dívida nacional era muito alto, de forma que mais empréstimos apenas piorariam a situação de devedor do Brasil; o montante de crédito governamental ao setor privado era demasiado e inflacionário; e o sistema cambial não “[...] cumpria uma função antiinflacionária [...]” (LEOPOLDI, 1991, p. 83). Dada tal análise, o FMI prescrevia uma grande reforma das políticas econômicas, em que uma reforma cambial integrasse uma grande política de estabilização, para dismantelar o processo inflacionário. Na ausência dessas reformas, o Fundo não liberaria recursos, e novas conversações seriam proteladas até outubro daquele ano. É nesse sentido que Sola (1998) aponta que, tendo dado em princípio um voto de confiança ao PEM, o FMI acaba por se opor ao Plano e à sua conotação gradualista, exigindo um tratamento de choque.

Nesse contexto, além da insatisfação com o PEM, estava difundida no país uma antipatia para com o FMI e os Estados Unidos, inclusive na imprensa, mesmo entre quem não tinha a alcunha de nacionalista (SKIDMORE, 1988). A antipatia com os Estados Unidos decorria também, entre alguns segmentos, da postura negligente deste país quanto aos apelos relativos à Operação Pan-Americana (BENEVIDES, 1976). Desta forma, o PEM era “[...] identificado como estratégia ideologicamente conservadora de uma articulação Lucas Lopes e

---

<sup>23</sup> Conforme Malan (1995), esta atitude do Banco do Brasil implicou no abandono do primeiro estágio do plano de estabilização.

Roberto Campos em estreita associação com a política ortodoxa defendida pelo FMI [...]” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 193).

Enfim, a dificuldade de o Brasil obter anuência do FMI quanto a sua política econômica e quanto ao PEM – o que, como apontado, seria útil para causar uma impressão favorável aos credores e potenciais financiadores internacionais –, e nesse sentido obter do Fundo um retorno favorável, bem como a insatisfação interna com as medidas ortodoxas em voga<sup>24</sup>, culminaram com o rompimento do país, ordenado por Kubitschek, com o órgão internacional em junho de 1959. Conforme Orenstein e Sochaczewski (1990), Kubitschek acreditaria que uma grande política de investimentos teria mais efeitos em persuadir o capital externo que políticas ortodoxas.

Nesse contexto, após o rompimento, em consonância com Malan (1995), no final de junho, o governo dá o golpe de misericórdia na primeira etapa do PEM, ao afirmar que não mais ocorreriam limites ao crédito genuinamente produtivo. Já em agosto, o Plano é definitivamente enterrado com a substituição da equipe econômica a ele ligada, encerrando a participação de Lopes e Campos (SILVA, 2000) e, a partir desse momento, até o fim do mandato de Juscelino, os novos ocupantes de tal equipe se voltaram essencialmente para a finalização das metas do Plano de Metas (MALAN, 1995). Ademais, as medidas de estabilização tomadas pelo governo após este episódio se limitaram a tentativas de contenção orçamentária, sempre sem êxito (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). Insta ressaltar que em seus discursos, Juscelino não fazia menções aos integrantes de seu governo, nunca fazendo qualquer comentário relevante sobre a atuação deles ou, por exemplo, sobre a troca dos titulares da pasta da Fazenda, justificando e legitimando tal mudança.

Vale citar uma conclusão de Orenstein e Sochaczewski (1990) quanto ao desfecho da tentativa de estabilização ocorrida no governo de Kubitschek, que corrobora a análise feita até aqui neste trabalho sobre o pensamento de Juscelino em relação à inflação:

[...] o Presidente acabou por decidir pela continuação de seu governo desenvolvimentista sem balizamento de políticas de controle monetário, em oposição ao PEM e ao FMI e endossando a visão estruturalista de que economias subdesenvolvidas só poderiam se industrializar com algum nível de inflação que deveria ser administrada, ao invés de se buscar preços controlados com estagnação (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 194).

---

<sup>24</sup> A execução do PEM foi suficiente para engendrar um arrefecimento da atividade econômica, de outubro de 1958 a junho de 1959 (SOLA, 1998).

Em suma, pode-se dizer que o PEM foi um “peixe fora d’água” dado o contexto político e ideológico de então<sup>25</sup>, mesmo que não em relação ao contexto estritamente econômico. Além disso, não se deve perder de vista como tal plano de estabilização e principalmente os objetivos do FMI eram contraproducentes com a política de desenvolvimento de Kubitschek.

Juscelino se pronuncia em 17 de junho de 1959, no Rio de Janeiro, sobre sua atitude de mandar suspender negociações com o FMI, ao se dirigir a manifestantes que lhe foram prestar solidariedade. De fato, a insubordinação de Kubitschek às exigências do Fundo foi saudada de forma considerável no país<sup>26</sup>, além de ter tido, segundo Barbosa (1967), grande repercussão na América Latina como um todo.

Nesse discurso, Juscelino qualifica o episódio como “[...] divergência de nível técnico com o Fundo Monetário Internacional [...]” (OLIVEIRA, 1960, p. 184). Sobre política monetária *stricto sensu*, Juscelino não fala muito nesse pronunciamento; mantém seu tom desenvolvimentista para justificar sua atuação no governo e seu rompimento com o Fundo. Não fala especificamente sobre o PEM nesse nem em outros pronunciamentos. Ademais, nota-se um apelo nacionalista, e romantizado também.

O fato de atravessarmos dificuldades transitórias, que nos levam a propor operações de crédito, não significa que devemos ceder, em matéria doutrinária, mas de imediatas conseqüências práticas, ao que possa contrariar a prudência ou o conhecimento mais aprofundado das nossas próprias condições. Não vemos como seguir orientações ditadas por motivos de ordem puramente técnica e que muitas vezes não levam em conta numerosos aspectos de outra natureza (OLIVEIRA, 1960, p. 183-184).

Nesta passagem Juscelino minimiza os problemas de conjuntura, ao qualificá-los como transitórios. Ademais, alfineta a visão econômica convencional, ao dizer que a doutrina – a teoria ortodoxa – não se aplicaria às peculiaridades do nosso país, num enfoque estruturalista. Esta postura crítica de Kubitschek era útil naquele momento para legitimar sua atitude, já que estava indo contra as prescrições ortodoxas do FMI.

Ademais, afirma, como já feito em outros momentos, que o objetivo de desenvolver o Brasil não seria utópico, sendo na verdade um imperativo para a sobrevivência do país. Apesar de o Brasil aceitar conselhos de bom grado quando estes são “convenientes”, o país

---

<sup>25</sup> Além de que, segundo o jornal O Estado de São Paulo, de 18 de junho de 1959, os representantes do país junto ao FMI teriam afirmado que o governo não poderia executar um plano como o que houve na Argentina, em face aos “[...] conflitos operários e à agitação política provocada naquele país.” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1959, *apud* CARONE, 1980, p. 141).

<sup>26</sup> Apesar de, compreensivelmente, ter descontentado segmentos como a UDN.

não precisava unicamente deles, mas também de “cooperação efetiva e dinâmica”, cooperação que seria “[...] altamente rentável a quem se dispuser a ajudar-nos.” (OLIVEIRA, 1960, p. 184). Juscelino considera o rompimento com o FMI uma medida de cautela da parte do Brasil, uma medida de bom senso diante da situação e diante do que se poderia esperar do país. Nesse sentido, defende que o que estava em questão não era meramente um ponto circunstancial, mas sim o futuro nacional, que era potencialmente um futuro de grande desenvolvimento. “Já escolhemos o caminho que fará de nós uma Nação verdadeiramente grande e independente. Já alcançamos um grau de maturidade que nos traz a consciência, nítida e exata, de nossas possibilidades.” (OLIVEIRA, 1960, p. 185).

Numa postura nacionalista, afirma que

São os brasileiros os responsáveis pelo Brasil. A nós incumbe dizer até que ponto são suportáveis quaisquer alterações na nossa política cambial agravadoras do custo de vida. Somente ao Brasil cabe decidir se devemos, ou não, continuar melhorando o nível de vida do nosso povo, se devemos transformar essa maioria de sub-consumidores em verdadeiros consumidores [...] (OLIVEIRA, 1960, p. 188).

Ainda quanto a sua decisão, declara que não mudaria sua posição em relação a esta, e que

[...] considerem ou não imprudente a minha atitude – não recuarei um passo quando se tratar da defesa do Brasil, do seu desejo de se transformar num povo forte, realmente dono dos seus passos. Nenhuma teoria é mais forte do que a convicção íntima que tenho – e que tendes vós – de que nossa segurança está em crescer, em expandir-nos, em elevar o nível de vida de nossos patrícios [...]. Nenhuma prudência me fará praticar a imprudência de desamparar a nossa indústria, de consentir que ela caia em mãos forasteiras, pelos efeitos da falta de financiamento justo e racional, ou que seja destruída pela anemia, pela falta de crédito. [...] Não vamos voltar para as tabas, não vamos retornar ao tempo em que consumíamos tudo de fora. Temos mercado interno, matéria-prima e condições favoráveis. Temos elementos humanos, cabeças e braços, para nos industrializarmos em condições de produtividade (OLIVEIRA, 1960, p. 189).

Juscelino se vale de um forte apelo nacionalista e desenvolvimentista, para angariar legitimidade para sua política econômica, num momento em que tem a oportunidade de capitalizar a seu favor uma atitude que satisfazia a uma grande parte da população que se sentia prejudicada com a política restritiva do PEM (apesar de também sofrer com a expansão inflacionária). De fato, segundo Skidmore (1988), já estando Juscelino preocupado com a sucessão presidencial, opta pela interrupção das negociações com o FMI, “[...] esperando com isso desviar a opinião pública da elevação do nível de inflação, inevitável a partir do abandono do programa Lopes-Campos.” (SKIDMORE, 1988, p. 224). Segundo tal lógica, poderiam ser efetivadas as metas do programa de desenvolvimento, e o que fosse causado em

termos de desequilíbrios por isto seriam atribuídos à “má-vontade do exterior” (SKIDMORE, 1988, p. 224).

Com este mesmo raciocínio, Malan (1995) também defende que a postura inflexível do FMI foi totalmente providencial, politicamente, para Juscelino, no contexto de 1959 marcado pela complicada questão econômica e pelo crescimento da oposição a seu governo com base nela. Nesse sentido,

[...] a intransigência do Fundo forneceu ao Presidente um álibi exemplar para unir os desenvolvimentistas em torno de si, bem como, para transferir os problemas da inflação e, particularmente, do grave endividamento externo de curto prazo que se seguiu, para seu sucessor, mantendo intacta sua reputação desenvolvimentista, provavelmente com vistas às eleições presidenciais de 1965 (MALAN, 1995, p. 92)<sup>27</sup>.

Ainda em 1959, após o episódio com o FMI – em 21 de julho – em conferência no Clube Militar, no Rio de Janeiro, Kubitschek faz uma extensa explicação, incomum em seus discursos, sobre questões relacionadas a estabilidade e crescimento. Usa a expressão “fase de transição” (OLIVEIRA, 1960, p. 206), referindo-se à situação problemática daquele momento.

Em pouco tempo, conseguimos libertar-nos da mentalidade e da política típicas dos países subdesenvolvidos ainda passivamente resignados à sua condição, num conformismo fatalista. O Brasil já começa a avaliar mais exatamente a importância da fase de transição por que vai passando e está disposto a sacrifícios para realizar uma transformação fundamental de sua economia, transformação qualitativa e não apenas quantitativa (OLIVEIRA, 1960, p. 206).

Nesse trecho o presidente refere-se novamente a que os sacrifícios por que o país passava seriam válidos, dado o resultado final que se lograria<sup>28</sup>.

Nesse discurso, ademais, Juscelino elabora um raciocínio para justificar a necessidade de crescimento, partindo da idéia de que o comércio de matérias-primas estava crescendo muito menos que o comércio exterior dos países desenvolvidos, e que portanto um país como o Brasil não poderia seguir contando com o comércio internacional para seu crescimento,

---

<sup>27</sup> E, afinal de contas, como questiona Silva (2000, p. 86): “A troca de que, afinal, comprometeria seus dois últimos anos de mandato presidencial com um programa de estabilização que até então só lhe tinha trazido dificuldades?”.

<sup>28</sup> Dentro desta linha de raciocínio, em 5 de setembro, o presidente afirma ser o Brasil “[...] um país em que tudo conduz à afirmação, à esperança, até mesmo nas dificuldades que se apresentam aos nossos olhos e decorrem, todas elas, da opção que fizemos, de havermos decidido abandonar a estagnação e assumir os riscos de acelerar o nosso desenvolvimento [...]” (OLIVEIRA, 1960, p. 260).

numa explicação bem próxima da visão cepalina. E relaciona este ponto com a questão da estabilidade monetária:

Eis aí por que não nos é lícito esperar do aumento do intercâmbio internacional o impulso precípuo para nosso crescimento. Tal impulso deve ser criado internamente, graças a uma política eficaz de industrialização. Voltamos, assim, a encontrar novas razões para um tratamento prioritário do desenvolvimento, cujos objetivos só poderiam ser subordinados ao ideal da estabilidade monetária, se nossa economia tendesse a alcançar espontaneamente uma taxa satisfatória de crescimento. Uma vez, porém, que nossa taxa histórica de crescimento é de modo manifesto insuficiente, o sacrifício do objetivo máximo da intensificação do desenvolvimento importaria em dar de antemão a batalha por perdida. Não desejamos alcançar a estabilidade a qualquer preço, pondo a perder a nossa política de desenvolvimento (OLIVEIRA, 1960, p. 208).

Neste ponto em que justifica uma vez mais a maior importância do desenvolvimento *vis-à-vis* a estabilidade, Kubitschek novamente manifesta seu pensamento desenvolvimentista, e no trecho acima, especificamente, defende o aspecto intervencionista desta concepção.

Ao afirmar que a taxa de investimento e a participação do setor público não estavam sendo excessivos no país, Kubitschek advoga que

[...] não estamos exigindo da nossa economia um esforço superior ao que sua estrutura é capaz de suportar: não há sobreinvestimento, nem volume exagerado de inversões públicas. Se quiséssemos proceder a uma redução brusca dos investimentos ou dos gastos públicos, teríamos uma diminuição da atividade econômica e correríamos o grave risco de pagar em desemprego o que ganhássemos em moderação inflacionária. O combate à inflação deve ser tenaz, ininterrupto, mas os remédios devem ser aplicados com prudência, a fim de evitar sérias repercussões de natureza político-social (OLIVEIRA, 1960, p. 209).

Apesar da aparente semelhança com a visão monetarista (com uma noção próxima da concepção da Curva de Phillips), na verdade Juscelino esboça também nesse trecho argumentos para justificar a sua política expansionista.

Já em relação ao ano de 1960, Brasília e a Operação Pan-Americana absorvem quase que totalmente o discurso de Juscelino, de forma que o presidente passa a abordar cada vez menos outros aspectos de política econômica. Talvez esta menor preocupação em tratar de assuntos problemáticos como inflação e endividamento externo decorra do fato de Kubitschek já estar bem próximo do fim de seu mandato, querendo chamar a atenção não para os pontos difíceis de seu governo, mas sim para o que considerava como positivo e grandioso deste.

Num dos raros momentos em que se refere ao problema da inflação, em 31 de dezembro, observa-se um tom mais pessimista e até queixoso no falar de Kubitschek. Este tom pode ser atribuído às muitas críticas que deveria estar recebendo no fim de seu mandato,



fazendo talvez com que saísse do governo um pouco acuado. O matiz desenvolvimentista está mais contido; entretanto, Juscelino prossegue na defesa da política econômica que aplicou:

Aumentaram-se os meios de pagamento, embora num índice de utilização não superior ao do quinquênio precedente. Mas pergunto se o Brasil de hoje, bem maior do que o de cinco anos atrás, poderia viver com os escassos recursos monetários que encontrei. Outros governos poderão empreender a revalorização da moeda, com os aplausos e o apoio de toda a Nação, mas não poderiam fazê-lo, de forma alguma, se encontrassem o país atado a uma situação colonial, sem estradas, sem energia, sem obras de base. [...] Os efeitos inflacionários, tão escandalosamente proclamados, – e para aqueles críticos tudo o que rompe a estática é inflacionário – resultaram também de um crescimento de produção, num aumento acentuado do potencial criador (OLIVEIRA, 1961a, p. 470).

Esta visão de que a estabilidade seria mais fácil depois do seu governo, ao se colher os frutos dele, também aparece em outros momentos. Por exemplo, em 22 de outubro, em São Paulo, Juscelino sustenta que: “Após a investida que Deus nos permitiu no caminho do desenvolvimento – será certa a recuperação do valor de nossa moeda, e tudo o mais há de então disciplinar-se.” (OLIVEIRA, 1961a, p. 371). Mesmo que a inflação insistisse em se manter, sua missão de presidente estaria cumprida. Ao encarar a inflação como uma questão a ser resolvida somente depois de seu mandato, com a evolução do desenvolvimento ocorrida graças a ele, o presidente também isenta seu governo da responsabilidade de não ter solucionado tal questão. Isso denota também uma mudança de postura em relação ao começo do governo, em que encarava a inflação como algo urgente de ser resolvido. Em pronunciamentos como estes, ademais, observa-se a concepção estruturalista de que, tendo entrado a economia no caminho do desenvolvimento, da supressão de seus pontos de estrangulamento, e somente nesse momento, a questão inflacionária poderia ser de fato tratada de forma eficiente.

Quanto a essa visão de Kubitschek, cabe uma crítica feita por Lessa (1982), justamente à idéia otimista de que a maior flexibilidade do sistema econômico resultante da efetivação do Plano de Metas, bem como o aumento da oferta doméstica, possibilitariam, depois do governo de Juscelino, uma realidade bem mais fácil e eficaz para se inibir a inflação. Conforme o autor, esta visão pecaria por desconsiderar uma peculiaridade da forma como se processaram as medidas econômicas no momento de realização do Plano de Metas, no sentido de que: “Após um prolongado período, o processo inflacionário corre o perigo de se desligar dos fatores que o originaram e se tornar, neste sentido, ‘autônomo’” (LESSA, 1982, p. 89). Ademais, a concepção de que a inflação poderia ser contida em um segundo momento devido ao aumento da oferta que o governo permitiu com seu plano de desenvolvimento partiria do

pressuposto de que o processo de investimento teria prosseguimento. Isto, entretanto, implicaria a mesma problemática do financiamento existente no Plano de Metas, salvo se a mudança econômica ocorrida no período tivesse incluído uma melhoria do sistema financeiro do país no sentido de disponibilizar poupanças voluntárias para investimentos públicos e privados – algo que não ocorreu. Estas considerações de Lessa (1982) realmente se encaixam na consideração do pensamento de Juscelino, vez que o presidente expunha em seus discursos essas idéias que foram alvo de crítica por esse autor. De fato, parece que Juscelino, envolvido em seu otimismo desenvolvimentista (e influenciado pela visão estruturalista), não levou em conta elementos como esses aventados pelo autor.

O discurso mais extenso de Kubitschek voltado a questões econômicas<sup>29</sup> ocorre justamente às vésperas do fim de seu mandato, em 16 de janeiro de 1961, quando se pronunciou no Conselho Nacional de Economia, no Rio de Janeiro, sobre a questão do desenvolvimento econômico do país e sobre seu governo, e é notável que a maior parte de sua exposição gire em torno da questão da inflação. Nesse sentido, Juscelino faz, nesse discurso, uma longa enumeração de justificativas que demonstrariam que a inflação não foi causada unicamente nem em sua maior parte por sua política governamental.

O presidente constrói toda uma argumentação em que coloca o processo inflacionário que se desenrolou no país depois da Segunda Guerra até o seu mandato como justificativa chave para a premência de sua política de desenvolvimento, como única forma de se escapar de tal processo. Os condicionantes deste seriam os responsáveis pelo aumento da emissão monetária em seu governo, não sendo inversa a causalidade:

A essência da situação inflacionária no Brasil consiste em que as emissões de papel-moeda e a expansão do crédito têm sido muito mais uma conseqüência do que a causa do processo inflacionário. Este estava claramente equacionado pelas próprias forças econômico-sociais do país e pela conjuntura econômico-financeira do período anterior ao meu Governo (OLIVEIRA, 1961b, p. 105).

Esta opinião – vale ressaltar – se mostra diferente da visão tida por Juscelino sobre emissões à época do início de seu mandato, em que assumia a emissão como causa, em grande medida, da inflação.

Ademais, vale pontuar que a negação da expansão da oferta de moeda como causa da inflação é algo que aparece também nos discursos de Vargas em seu segundo governo – como exposto por Fonseca (1999) – de forma que este presidente (criticando uma concepção

---

<sup>29</sup> Talvez o fato de este discurso não ser feito diretamente à população explique isto em alguma medida, já que ao falar para as massas o presidente não poderia deixar de tocar em outros assuntos, inclusive como forma de relativizar a importância de temas de política econômica *stricto sensu* que se mostravam problemáticos.

próxima à da TQM tida por senadores de sua época) também tomava a emissão monetária como consequência, e não causa da inflação. Portanto, este argumento não “surge” com Kubitschek, sendo já anteriormente utilizado como justificativa em outro contexto também de alta inflação e crise, de um governo em grande medida parecido com o de Juscelino.

Juscelino apresenta uma série de dados (como a relação entre o valor das emissões e o PIB, que no período de 1955 a 1959 se manteve menor que em períodos anteriores, considerando anos da década de 1940 e a primeira metade da década de 1950) que buscam demonstrar que, apesar de a inflação no seu período de governo ter sido maior que dos períodos precedentes, isto não teria como causa a maior emissão monetária. Nesse sentido, ele levanta a questão de que se a emissão monetária fosse uma causa e não consequência da inflação, não se poderia compreender seu menor efeito inflacionário nos anos precedentes, em que ela havia sido relativamente muito maior. Juscelino apresenta como resposta que “[...] existe mais por trás da inflação brasileira do que meramente a manipulação monetária que se lhe quer atribuir.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 106) – o que imputaria todas as responsabilidades ao Executivo – sendo explicada também pela “[...] conjuntura sócio-econômica de um país subdesenvolvido [...]” (OLIVEIRA, 1961b, p. 106).

Nesse sentido, Kubitschek enumera os principais elementos que sinalizariam a delicada situação herdada por seu governo, e que exigiria sua política desenvolvimentista<sup>30</sup>, quais sejam:

- As rendas *per capita* em 1955 eram extremamente pequenas – um sinal do profundo subdesenvolvimento – permitindo somente a subsistência da população e impedindo a existência de poupanças para serem canalizadas para investimentos;
- A vigência no país, na década anterior a sua posse, de um rápido crescimento, que teria gerado um clima de euforia, diante do anterior longo período de estagnação. Todavia, tal crescimento era cíclico, condicionado por fatores externos, relacionados à Segunda Guerra, e os efeitos benéficos desse ciclo quando de sua posse já haviam cessado ou haviam se transformado em efeitos negativos;
- A existência de um crescimento demográfico muito significativo e com tendência de aumento, “[...] com enorme proporção de população nas idades improdutivas.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 99);

---

<sup>30</sup> Ademais, Kubitschek discorre nesse pronunciamento sobre um “modelo de subdesenvolvimento” (OLIVEIRA, 1961b, p. 100) para o país, o qual prega, em suma, que, se não se desencadeasse no Brasil um processo de crescimento de determinado nível mínimo, o próprio crescimento e o desenvolvimento do país não se sustentariam, e a busca de tal crescimento mínimo teria sido o anseio, bem sucedido, de seu governo.

- Em associação ao fator acima, estaria havendo aumento rápido da urbanização, devido à falta de trabalho no campo, gerando nas cidades um processo de propagação de favelas, vez que não havia ocupação produtiva no meio urbano para todos os emigrantes rurais (a urbanização não era acompanhada por uma maior produtividade nas cidades);
- Redução da capacidade de importar do país;
- Por último, a falta de noção exata, por parte da população, da medida de subdesenvolvimento do país, manifesta pelo “mimetismo econômico”, que teria levado “[...] as elites a exigir níveis de consumo excessivamente altos para a produção e a produtividade nacionais.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 99)<sup>31</sup> e, com a evolução das comunicações, tal imitação de consumo estaria se espraiando para grande parte da população como um todo, apesar da baixa renda *per capita* nacional.

Em suma, dado o exposto, o crescimento experimentado pelo país no pós-guerra não seria sustentável. Ademais, o presidente defende que apesar de os cinco anos de seu governo terem tido em média a mesma taxa elevada de inflação do período precedente ao seu, a alta taxa de crescimento demográfico, de urbanização, e a difusão dos hábitos de consumo dos países ricos seriam elementos profundamente inflacionários, e estariam arraigados na história do país, e tais fatores dariam conta por si de explicar grande parte da inflação, e mesmo a sua intensificação entre 1950 e 1960. Dentro dessa lógica, portanto, em grande medida a inflação vigente em seu período presidencial não teria sido gerada por sua política, sendo na verdade fruto de um processo já em vigor antes de sua posse. É interessante mencionar que os principais estudiosos do período Kubitschek não enumeram esses fatores para explicar a inflação.

Juscelino pretende ainda deixar bem claro, segundo sua exposição, que considera sim a inflação como sendo prejudicial à sociedade, algo que deveria ser combatido o máximo possível: “Repilo energicamente qualquer insinuação de que tentei desenvolver o país, ou governar, através da inflação.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 104). Certamente afirma isso em resposta a críticas que afirmariam que ele era muito favorável à inflação.

Além da exposição acima como forma de explicar o processo inflacionário então vigente, Kubitschek defende seu Plano de Metas da responsabilidade pelo déficit orçamentário e pela inflação (como feito em outros momentos da segunda metade de seu governo), afirmando que tal plano teria consumido uma fração que variava entre 4 e 6% do Produto Nacional Bruto, totalmente dentro dos limites de poupança do país, segundo ele.

---

<sup>31</sup> Opinião que remete à teorização cepalina, inclusive de Celso Furtado.

Vale-se do argumento – também usado em momentos anteriores – de que de 1958 a 1961, em que se concentraram o grosso dos investimentos, somente 40% desses teriam se valido do Orçamento Público da União, sendo que mais da metade desses gastos eram concernentes a “[...] fundos especiais, constituídos por tributos de destinação específica, ou por recursos oriundos de vinculações constitucionais, tratando-se, pois, de despesas com previsão de receita.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 104).

Quanto a esse ponto, Lafer (2002a) explica que a utilização dos fundos especiais foi a maneira encontrada por Kubitschek para lidar com a “incerteza interna” (LAFER, 2002a, *passim*) relativa ao financiamento do Plano de Metas (a incerteza financeira externa seria dada pela dependência de agências financeiras internacionais), já que com utilização de fundos criados em seu mandato ou não, o governo se desvencilhou de problemas relativos às propostas anuais para o orçamento, ao ligar tais fundos diretamente a algumas das metas de seu programa de desenvolvimento. Ademais,

[...] esses fundos não estavam sujeitos às vicissitudes – técnicas ou políticas – do processo orçamentário; a eficiente captação e alocação dos recursos, destacando-se o papel decisivo do BNDE, ilustra exemplarmente como o comprometimento político de Kubitschek, isto é, sua decisão de planejar, tornada prioritária, transformou-se em ação e comprometimento administrativos e financeiros (LAFER, 2002a, p. 92).

Prosseguindo na defesa da política de seu governo, buscando isentá-la da responsabilidade pela expansão inflacionária, Juscelino toca em um ponto no qual faz referências em outros discursos ao longo de seu mandato. Kubitschek critica o Congresso, argumentando que este votava pela aprovação de gastos sem a delimitação de receitas equivalentes, relativos, principalmente, a reajustes salariais, “[...] em nível muito superior à possibilidade de crescimento da receita pública e da produção de bens de consumo do país” (OLIVEIRA, 1961b, p. 105). Ainda, o presidente atribui parte da necessidade de emissão monetária aos “[...] orçamentos do ponto de vista técnico mal estruturados e desequilibrados votados pelo Legislativo sem a noção clara do impacto dos mesmos na conjuntura econômica do país.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 105)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Neste mesmo sentido, em 1959 Kubitschek afirma que o Congresso direcionava muitas verbas, em detrimento da vontade do Executivo, a “[...] projetos de reduzida significação econômica, ou de execução tão lenta que não representam praticamente nenhuma produção imediata de bens ou serviços.” (OLIVEIRA, 1960, p. 374). Vale mencionar que todas estas atitudes do Congresso remetem a uma variável institucional então vigorante que tornava o Legislativo “irresponsável” pelo orçamento, uma das primeiras questões modificadas pelo militares quando de sua ascensão ao poder.

Esta crítica de Juscelino ao Congresso encontra respaldo no trabalho de Sola (1998), segundo o qual os parlamentares, da oposição ou não, demonstravam um conhecimento bastante limitado em termos de economia, inclusive dos *trade-offs* governamentais.

Entretanto, o mais interessante a ser considerado em relação a estas críticas de Juscelino ao Congresso remete à importância da aliança partidária majoritária neste para a governabilidade de Kubitschek, notada por Benevides (1976). Em consonância com esta autora, um dos três pilares para a manutenção da estabilidade política do (potencialmente instável) período de governo de Kubitschek, além da capacidade pessoal de conciliação deste, era, justamente, a aliança majoritária no Congresso entre o PSD e o PTB, aliança que concorreu para a possibilidade da efetivação do Plano de Metas<sup>33</sup>. Estes partidos, que eram o sustentáculo do governo, tinham seus interesses satisfeitos pela política econômica levada a cabo por Kubitschek, o que garantia seu apoio a esta. Tais interesses incluíam, no que concerne ao PSD, o aumento do parque industrial (o Plano de Metas satisfazia os objetivos do empresariado, em termos de acesso a capital externo e de concessão de crédito) e a ausência de reforma agrária, e para o PTB, a criação de empregos, promovendo a “ascensão das massas pelo progresso” (BENEVIDES, 1976, p. 218).

Neste sentido, a coligação PSD/PTB significava apoio ao Poder Executivo no Congresso, em especial no que tange ao orçamento e a alguns projetos de lei:

[...] o Legislativo se torna uma espécie de ‘esfera de legitimação’ do sistema, pois através da maioria situacionista no Congresso (Câmara e Senado) funciona como o ‘bloco de apoio’ aos atos do Executivo, frente à agressiva oposição (BENEVIDES, 1976, p. 61)<sup>34</sup>.

Portanto, é interessante notar que, apesar da coalizão com o Legislativo ter sustentado o governo de Juscelino, isto não o inibiu de delegar a ela parte da responsabilidade por um dos problemas mais sérios de seu governo, já que, por ser majoritária, a aliança PSD/PTB tinha obviamente papel em todas as votações de gastos que se fizesse no Congresso.

Retomando o pronunciamento de 16 de janeiro de 1961, Kubitschek afirma ainda que a inflação do país estaria profundamente relacionada a sua condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, o subdesenvolvimento é que criaria um quadro institucional que tornava possível, por exemplo, a aprovação pelo Congresso de despesas sem a indicação das receitas

---

<sup>33</sup> Os outros dois pilares seriam a atuação das Forças Armadas, em especial do Exército, e a atuação do Executivo (BENEVIDES, 1976).

<sup>34</sup> Ainda, a autora apurou que “[...] apesar dos atritos ao nível partidário, o apoio da aliança foi total no Congresso quanto à aprovação dos créditos para a implementação do Programa de Metas [...] e dos inúmeros créditos extraordinários para a criação de Brasília.” (BENEVIDES, 1976, p. 77).

(peculiaridade que também se manifestaria no alto nível de consumo da população em detrimento da renda e da poupança), bem como o crescimento do consumo imitativo daquele dos países desenvolvidos. Nesse sentido, Juscelino conclui que era necessária uma mudança de valores por parte da população e do governo, que permitisse ao país se desvencilhar do “círculo vicioso do subdesenvolvimento” (OLIVEIRA, 1961b, p. 107). Dentro dessa lógica, tal mudança faria com que cada fração da população encarasse sua “parcela de responsabilidade no processo de inflação” (OLIVEIRA, 1961b, p. 107), não mais permitindo aberrações segundo as quais, por exemplo, o empresário fica insatisfeito com o surto inflacionário, mas reivindica crédito bancário sem limites, ou as classes trabalhadoras reivindicam aumentos de salário acima do aumento da produtividade, ou ainda os membros do Congresso aprovam gastos exagerados e posteriormente reclamam da maior emissão monetária por parte do governo.

Ainda nesse sentido, Juscelino afirma que, diferentemente do que seria dito sobre ele, não acreditava que estabilidade e desenvolvimento fossem inconciliáveis. Mas isso teria sido atingido por países muito mais maduros institucionalmente, que teriam sofrido muitas das mudanças estruturais pelas quais o Brasil estava passando. Nesses países, as políticas monetária e fiscal já teriam tido mais tempo para serem muito mais aperfeiçoadas, e também a política seria mais firme no sentido de ser possível obter, por meio de impostos, muitos recursos para investimentos. Ainda nessa linha de pensamento, Juscelino faz um reconhecimento notável:

No contexto em que me vi situado, urgia perseguir o objetivo do desenvolvimento econômico e iniciar a execução de projetos às vezes antes de adquirida a certeza da mobilização de recursos financeiros. Antes de contaminado o povo, emocionalmente, pela idéia do desenvolvimento, seria politicamente impossível dele exigir a aceitação de tributos e a contenção de consumo necessários para se alcançar desenvolvimento sem inflação (OLIVEIRA, 1961b, p. 108).

De qualquer forma, deve-se ter em mente que apenas faz esta afirmação no final de seu governo, e em um pronunciamento não voltado diretamente ao povo. Ademais, é intrigante que Juscelino reconheça a inevitabilidade da inflação na busca pelo desenvolvimento no mesmo discurso em que discorre exaustivamente sobre justificativas para isentar seu Plano de Metas da responsabilidade pela elevação inflacionária: nesse sentido, ele se contradiz. Vale ainda mencionar que as afirmações de Juscelino expostas nos três

parágrafos acima vão ao encontro, em grande medida, da visão estruturalista<sup>35</sup>. Consoante com esta visão, o presidente defende, ainda, que a maior parte das obras do Plano de Metas, concentradas em energia e transportes, viriam a ter um efeito anti-inflacionário, pois objetivavam a supressão de pontos de estrangulamento, que barravam o “rápido crescimento da produção” (OLIVEIRA, 1961b, p. 108).

Quanto a esse pronunciamento de Kubitschek, pode-se dizer que ele se enquadra consideravelmente bem nas opiniões do pensamento cepalino. Além disso, sua exposição foi menos desenvolvimentista e otimista que de praxe durante seu mandato, e mais realista no sentido dos reconhecimentos que faz, como o exposto no trecho citado acima. Destaca-se, sem dúvida, sua preocupação em justificar a política adotada em seu governo em relação à inflação, certamente com o intuito de tentar terminar seu mandato deixando uma boa opinião sobre seu governo.

#### 2.4 A INFLAÇÃO E O DISCURSO: ALGUMAS CONCLUSÕES

A situação vigente no país quando da posse de Kubitschek – marcada, principalmente, por um significativo desequilíbrio fiscal, pela tendência descendente no setor externo e por uma nova fase de grande crescimento da produção cafeeira nacional – poderia, em princípio, apontar no sentido da necessidade de uma política mais comedida quanto às pretensões no campo econômico (mais dentro da linha assumida pelos países da América Latina em consonância com as prescrições do FMI), e não uma política que priorizasse o crescimento. Apesar deste contexto, Kubitschek se voltou para sua política desenvolvimentista, que se mostrava factível naquele momento, entre outros motivos, pela emergência no país de uma mentalidade que enxergava como premente o desenvolvimento industrial, no setor privado e público, e que, portanto, “[...] impermeabilizava a economia à hipótese contracionista.” (LESSA, 1982, p. 30). É dentro desta lógica que a postura otimista de Juscelino em relação à industrialização encontrava eco em vários setores da sociedade, permitindo que sua política fosse dotada de legitimidade. Entretanto, sem dúvida, conforme se apurou aqui, o discurso de Kubitschek foi muito importante para alimentar essa idéia, com sua atitude de sempre sustentar seu otimismo desenvolvimentista, alimentando um círculo

---

<sup>35</sup> Além de que, pode-se arriscar, tal exposição de Kubitschek seria um fértil campo de estudo na linha da Nova Economia Institucional.



virtuoso com a mentalidade então presente no meio produtivo empresarial, buscando sempre minimizar os problemas relativos à inflação. De fato, Juscelino também estava embriagado com essa nova mentalidade, bem como se valeu dela fortemente em seu discurso para obter respaldo para sua política econômica. Nesse sentido, portanto, um primeiro aspecto concernente ao discurso de Kubitschek, antecipado na introdução deste capítulo e demonstrado ao longo dele, e que merece ser reforçado, remete a que tal presidente abordou o problema da inflação, não sendo este um assunto ausente de seus pronunciamentos.

Um ponto que se destaca na observação das exposições de Kubitschek sobre inflação e assuntos a ela relacionados é a possibilidade de “dividi-las” em dois tipos principais: o primeiro seria sua inquietação, bem no começo de seu mandato, com a expansão da inflação vigente desde antes de sua posse, em que demonstra uma preocupação até certo ponto ortodoxa em termos de política econômica, enfatizando a necessidade de combater aquele processo inflacionário – apesar desta necessidade nunca estar à frente em termos de importância do alcance do desenvolvimento, estando, no máximo, em pé de igualdade com ela (igualdade que, de qualquer forma, se apresenta pouquíssimo no discurso, e somente em sua fase mais inicial). Por outro lado, com o avançar de seu governo, e com este a execução do Plano de Metas, Juscelino passa a demonstrar uma visão mais leniente quanto à inflação, no sentido de que esta passaria a ser algo menos preocupante *vis-à-vis* o crescimento do produto. Nesse sentido, dado o fortalecimento da inflação a partir de 1958, condicionado pelos gastos da política governamental, mas também pela crise dos preços internacionais do café, o assunto da inflação forçosamente se manifesta de forma diferente no discurso, até culminar com afirmações em certo sentido “rancorosas” de Juscelino no final de seu mandato, em que busca mais que nunca isentar seu governo da responsabilidade sobre o surto inflacionário.

A questão específica do financiamento do programa de desenvolvimento – que se mostraria fortemente relacionada ao processo inflacionário do quinquênio –, por sua vez, é tratada de forma mais descuidada pelo governo (e por Kubitschek) desde seu início. Nesse sentido, quanto ao Plano de Metas, conforme Orenstein e Sochaczewski (1990), tem-se que

O que de imediato se percebe na sua elaboração é a total ausência de definição dos mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos, com a exceção de declarações triviais inseridas mais para aplacar a crítica de seus opositores do que para configurar, efetivamente, uma diretriz de atuação (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 181).

Sendo que os autores mencionam como exemplo de tais declarações, uma presente no relatório do Conselho do Desenvolvimento, bastante vaga. Sem dúvida, o próprio Juscelino assume esta postura omissa em relação ao financiamento, não apresentando uma política específica para esse assunto, que de fato não existia. Apesar disso, o presidente teve a necessidade de negar que tivesse o objetivo de financiar seu programa de governo via inflação desde o início de seu mandato, quando ainda não tinha começado os gastos de seu Plano de Metas, o que demonstra que essa preocupação já era levantada naquele momento.

Como foi visto, na prática, o Plano de Metas “resolveu” a questão do financiamento ao longo de sua realização, vez que a colocação desta questão em pauta quando de sua elaboração poderia de fato impedir que o Plano fosse aceito *a priori* pelo setor privado (LESSA, 1982). De fato, esta “aceitação velada” da inflação se reflete no discurso na forma com que Juscelino passa a encará-la, não mais como algo prioritário, inaceitável ou necessariamente ruim, mas como algo até natural no contexto de então, e menos importante, devendo gerar menos preocupação que o tema do desenvolvimento.

Ainda nesse sentido, notou-se a necessidade de Juscelino, principalmente na segunda metade de seu mandato presidencial, de se defender das críticas quanto aos gastos governamentais e à expansão das emissões monetárias, buscando sempre legitimá-los tendo em vista seu fim último, que justificaria os meios talvez não mais teoricamente ortodoxos: o desenvolvimento. No momento em que a inflação se mostra como algo mais crítico, Juscelino busca sempre minimizá-la, ante a grandiosidade do Plano de Metas, e expõe uma interpretação mais heterodoxa da inflação, diferentemente de sua primeira visão sobre ela.

Insta ressaltar que a questão do financiamento pôde ser temporizada por meio da expansão inflacionária, também porque a inflação (de lucros) do período nunca assumiu uma dimensão capaz de causar distorções econômicas consideráveis sobre a estrutura de alocação do investimento (IANNI, 1979) – como ocorrido no Brasil na década de 1980, por exemplo – o que teria colocado em xeque o crescimento.

Por outro lado, as conseqüências negativas do financiamento inflacionário do Plano de Metas ficaram ofuscadas e diminuídas durante o governo de Kubitschek justamente pelo crescimento considerável do produto (LESSA, 1982; LAFER, 2002a). Com a expansão deste, o investimento pôde aumentar cada vez mais sem gerar perda de renda em níveis absolutos por nenhum setor da sociedade: o maior montante de renda pôde ser remanejado compulsoriamente para os grandes investidores, governo e empresas, ao mesmo tempo que tornou possível que não ocorressem variações muito grandes no consumo da classe

assalariada, por meio da utilização de controles, mesmo que nem sempre totalmente eficientes, de preços de bens de subsistência (LESSA, 1982). Em suma:

A inflação oferecia, assim, [...] uma saída quase milagrosa para contemporizar uma situação na qual as elites e as massas participavam de um jogo sofisticado e não-violento, em que todos obtinham vitórias ilusórias (aumento de preços e salários), evitando-se, portanto, o conflito aberto (LAFER, 2002a, p. 150).

Contudo, deve-se ter em mente que esta “solução” para o financiamento não apagou a questão inflacionária da pauta nacional; apenas a procrastinou: quando o PIB tem sua taxa de crescimento reduzida drasticamente, após o governo Kubitschek, se teve como consequência a “[...] crise política e social que abalou o país a partir do final de 1962 [...]” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 181).

Retomando as conclusões sobre o pensamento de Kubitschek manifesto em seus pronunciamentos, pode-se dizer que, nos seus discursos vistos como um todo, a característica central presente, no que se refere à inflação, é a constante menção do tratamento desta como sendo condicionado e subordinado ao desenvolvimento. Neste sentido, os discursos de Kubitschek corroboram a visão tida por autores como Lessa (1982) e Orenstein e Sochaczewski (1990), que afirmam que no período de sua administração toda a política econômica esteve sempre em segundo plano, subserviente à política desenvolvimentista. Esta conclusão encontra paralelo na análise feita por Cardoso (1978) segundo a qual, no que remete às críticas das quais Juscelino sempre precisou se defender, o cerne das preocupações do presidente se mantém sempre no desenvolvimento, mesmo nos momentos em que tem que lidar com pressões geradas pela inflação em si ou pelas críticas que sofria devido à insistência do processo inflacionário.

Ademais, em termos teóricos, no que concerne especificamente à inflação, pôde-se observar que o estruturalismo sobressai no pensamento de Kubitschek<sup>36</sup>. Não que isso fosse uma decorrência automática do fato de Juscelino encampar o desenvolvimentismo – algo que poderia ser cogitado, já que estas duas concepções se entrelaçam na teorização da CEPAL – pois Roberto Campos, reconhecidamente um monetarista, também era desenvolvimentista. Nesse sentido, pode-se confirmar quão grande foi a encampação do pensamento cepalino por Kubitschek, vez que este abraçou estas duas concepções em seu discurso.

Com o avançar de seu governo, Juscelino passa a fazer críticas à visão convencional (monetarista) da economia, o que inclui certamente a postura defendida pelo FMI quanto ao

---

<sup>36</sup> Algo que, da mesma forma que em relação à causalidade entre emissão monetária e inflação, também é notado no discurso de Vargas, tal como observado por Fonseca (1999).

tratamento da inflação (e quanto à política cambial), apesar de muitas vezes o presidente não especificar a que ponto da política econômica se referia nas suas críticas, em discurso. Isto destoava de sua postura no início do governo, quando dizia que a inflação estava sendo combatida segundo as prescrições teóricas convencionais, vendo estas, portanto, com bons olhos. Num segundo momento de seu governo, pelo contrário, se refere com um tom depreciativo aos “teoristas” e à ortodoxia econômica, argumentando que os defensores desta desconsideravam a realidade particular de cada país, num enfoque totalmente de acordo com a visão estruturalista cepalina.

A postura do presidente em relação ao aumento das emissões monetárias também reflete a mudança no sentido de uma maior simpatia por prescrições monetaristas – ao encarar o uso da ampliação dos meios de pagamento como uma irresponsabilidade governamental – para uma postura de maior complacência com o aumento dos meios de pagamento, enxergando não mais este como causa do aumento inflacionário, e abordando menos vezes a questão da emissão (apesar de haver zigzagues no discurso, não havendo um ponto de inflexão claro quanto a esse aspecto).

Pode-se afirmar que a visão estruturalista se mostrou útil aos objetivos de Juscelino, pois lhe permitiu justificar sua ênfase desenvolvimentista, deixando a estabilidade em segundo plano. Ora, Juscelino não era economista, por isso *a priori* não tinha que ter e defender uma visão teórica acabada. Por outro lado, Juscelino era político: e nesse sentido defendia sim uma concepção não só teoricamente, mas em termos práticos – o desenvolvimentismo. E é nesse sentido que o pensamento estruturalista, que podia justificar a existência da inflação e uma tolerância (até certo limite) a ela, é instrumental para o político Kubitschek, que almejava, inclusive, voltar a ser chefe do Executivo – se não em 1961, talvez em 1965.

Apesar de a expansão inflacionária ao longo do governo ter sido uma pedra no caminho desenvolvimentista de Kubitschek, esta não se mostrou intransponível, tendo em vista o êxito incontestado de seu Plano de Metas, ou a efetivação da construção de Brasília, algo aparentemente tão longínquo antes de Juscelino, e difícil de ser efetivado naquele momento sem a inflação: opiniões teóricas à parte, o elemento político também pesou muito, e naquele momento, como mostrado por vários autores, de fato um financiamento de forma diferente do inflacionário tinha um sério risco de já nascer morto. Mesmo as sugestões de políticas de desenvolvimentistas como Roberto Campos no que tange à utilização ou não do receituário ortodoxo, independente de sua eficácia em termos de resultados, teriam que lidar com a dificuldade de, por exemplo, não ser aceito um aumento de impostos, ou uma redução no

nível de consumo, algumas das formas sugeridas por este economista para financiar o Plano sem causar aumento da inflação.

Ainda dentro desta lógica da aceitabilidade política, pode-se compreender também a afirmação de Lessa (1982) de que não era contraditória a atitude do governo, que por um lado tinha uma postura de anuência ao aumento da inflação, quando a execução da política desenvolvimentista implicasse nisso, e por outro lado, adotava medidas de curto prazo paliativas ao processo inflacionário. Numa conduta semelhante a essa, em nível dos discursos, muitas vezes, apesar de estar sendo levada a cabo uma política predominantemente inflacionária, Juscelino mantinha sua postura de enxergar a inflação como um processo ruim e perigoso, e de afirmar que seu governo estava atento a isso, tomando as medidas convenientes. Em sua política de conciliação, de temporização, não era contraditória a defesa de austeridade, mesmo que “somente no discurso”: isso seria uma forma de acalmar os ânimos de quem estivesse insatisfeito com o desarranjo orçamentário e inflacionário do país.

E mesmo que em princípio Juscelino tivesse parecido errar no uso dessa estratégia, o que teria se manifestado com a derrota de seu partido em 1960<sup>37</sup>, o presidente atingiu seus objetivos em relação ao seu programa de desenvolvimento, além de que nem ele nem seus partidários não poderiam prever o desfecho drástico de 1964, para o qual, justamente seu governo, em alguma medida contribuiu.

Ao mesmo tempo em que a proeminência do estruturalismo foi útil para legitimar a política de Kubitschek, por outro lado pode-se aventar a hipótese de que a política de Juscelino e seu relativo sucesso, dado o progresso em termos industriais, infra-estruturais e de crescimento do produto, também serviram para dar espaço e destaque ao pensamento estruturalista, bem mais do que ocorreria em um país que seguisse mais à risca as prescrições do FMI, como Chile e Argentina. A própria posição extremista do Fundo contribuiu para o desenvolvimentismo estruturalista de Kubitschek, pois tal posição abriu ao presidente uma brecha e uma justificativa para se abster de qualquer medida mais ortodoxa. Talvez, se o Fundo não tivesse prescrito medidas tão drásticas, se aproximando mais da posição de Campos, por exemplo, a opinião desta organização quanto à forma de como a política deveria

---

<sup>37</sup> Quanto a isso, cabe uma qualificação. Maram (1991) advoga que Juscelino tinha a consciência de que seu sucessor teria que implementar uma política de estabilização de cunho restritivo, o que seria altamente impopular. Dentro desta lógica, Kubitschek teria defendido que seu partido, o PSD, não tivesse candidato à presidência para o pleito de 1960, ou que tivesse um candidato sem chances de vencer; dessa forma, para as eleições de 1965, Juscelino poderia pautar sua campanha no retorno ao desenvolvimento. De qualquer maneira, isto não desmente que o governo de Juscelino, tal como se concretizou no que remete à inflação, provocou em grande medida a impossibilidade de continuação de seu partido no poder, mesmo que o candidato fosse mais forte que o relativamente apagado general Henrique Lott.

ser conduzida teria sido de fato levada a cabo e não se frustrado<sup>38</sup>. Mas, daí, ficaria a dúvida de se o resultado do Plano de Metas teria sido alcançado: de qualquer forma, as considerações feitas aqui apontam no sentido de que todo o contexto de então, inclusive o desentendimento com o FMI, colaborou para a efetivação dos objetivos de Kubitschek, inclusive a firmeza e persistência de seu discurso na defesa destes.

Por fim, apesar de este capítulo ter se dedicado a expor o discurso de Juscelino sobre a inflação – o que o presidente faz várias vezes – não se pode perder de vista a relevância de tal assunto considerando-se o discurso como um todo. A primazia do desenvolvimento ante a estabilidade não fica evidente apenas nas várias vezes em que Kubitschek expõe isso declaradamente, exemplificada aqui por meio de trechos de seus pronunciamentos, mas também nos seus momentos de silêncio sobre o assunto. Enquanto praticamente todos os pronunciamentos do presidente tocam na questão do desenvolvimentismo – principalmente na sua dimensão de defesa da industrialização, mas também sobre o intervencionismo pró-crescimento, o planejamento estatal e o nacionalismo – a inflação em si é abordada relativamente muito menos. A título de exemplo, apesar de Juscelino assumir a presidência preocupado em destacar várias vezes a necessidade do controle da inflação herdada por ele, na segunda metade de 1956 e em 1957, quando é iniciada de fato a execução do Plano de Metas, escasseiam consideravelmente as referências à inflação em seu discurso, sendo que tal assunto retorna a ser mais presente somente no ano de 1958, quando passa de fato a configurar potencialmente um problema para a consecução do plano de desenvolvimento. Apesar disso, em proporção ao tamanho da inflação, no início do governo o presidente fala muito mais sobre este assunto que no fim de seu mandato, em que esse problema foi muito maior. É dentro desta mesma lógica que se pode compreender o silêncio de Juscelino sobre questões como o aumento de impostos – referindo-se a isso de forma corajosa somente no discurso às vésperas do fim de seu governo – ou a necessidade de uma modernização no mercado de capitais do país.

Por outro lado, questões como a importância do desenvolvimento, a necessidade do progresso, do crescimento, o estímulo dado pelo governo à industrialização, absorvem uma parcela notável do discurso, certamente fazendo com que um cidadão brasileiro da época que ouvisse todos os discursos de Juscelino se sentisse “enfadado”. O presidente sempre fala como se sua idéia desenvolvimentista fosse consensual, algo que seria compartilhado pelos brasileiros de maneira geral, salvo os pessimistas, as exceções. Este ponto encontra paralelo

---

<sup>38</sup> O próprio Campos criticava o Fundo quanto a sua subestimação da não exequibilidade política de planos de estabilização muito austeros (SOLA, 1998).

na opinião de Cardoso (1978), que também nota no discurso de Juscelino que esta ideologia – o desenvolvimentismo – busca difundir e solidificar a noção de que o desenvolvimento, seu fim último, é algo que é objetivado por todos os agentes, por ser favorável para todos eles.

Além de abordar a questão do desenvolvimentismo de um ponto de vista normativo, Juscelino destaca, exaustivamente, o andamento prático do Plano de Metas, a proporção destas já atingida, com a exposição de muitos números estatísticos e de cifras, a menção a obras de vulto, como Furnas, a represa de Três Marias, ou o crescimento da indústria de base e automobilística, fazendo uma ampla propaganda de seu governo, para demonstrar que este de fato estava atingindo o desenvolvimento. E isto se dava independentemente de qual fosse o lugar ou a circunstância do discurso. Isto sem dúvida remete à questão da ideologia, e do papel do discurso em alimentá-la, justificá-la e legitimá-la. Ao destacar o desenvolvimento, desviava a atenção das questões problemáticas do país que não eram abordadas, o que era sem dúvida uma forma de minimizá-las: o que não é dito, é como se não existisse. Ademais, como foi exemplificado por meio de passagens dos pronunciamentos de Kubitschek, este buscava transmitir a idéia de que com o crescimento e a industrialização, todos os temas problemáticos de política econômica (e social, como se verá adiante neste trabalho) se resolveriam, entre estes, obviamente, a inflação. É neste sentido que esta não precisaria ser alvo de tantas preocupações, podendo ter o discurso sobre ela relativamente esvaziado. Realmente, Juscelino se valeu da abordagem cepalina no sentido específico de considerar o alcance do desenvolvimento como o ponto que, além de ser o mais importante para o bem-estar, para a felicidade da população, traria como decorrência natural a supressão, mesmo que em médio ou longo prazo, do problema inflacionário.

Ademais, deve-se destacar também o distanciamento temporal dos dois temas: enquanto o desenvolvimento exigia ação imediata, a solução de fato da inflação – e não meramente seu tratamento paliativo – era algo a ser alcançado em outro momento, quando já estivesse o desenvolvimento devidamente instalado, em ação e gerando seus resultados. Isto se destaca também, já que foi a forma encontrada por Juscelino para se isentar da responsabilidade da resolução da inflação, argumentando que, mesmo que ele quisesse, não teria condições de solucioná-la no momento de seu governo, cabendo a este, contudo, dar o passo mais importante nesse sentido.

A opinião sobre inflação encampada por Juscelino foi providencial para seu objetivo desenvolvimentista de industrialização, já que sem dúvida, como apontado por vários autores, a vontade de Kubitschek no sentido de realizar este tipo de política foi muito importante, foi crucial para que o auge do desenvolvimentismo ocorresse naquele momento. Não se busca

com essa afirmação sobrevalorizar a figura do presidente – outros fatores aqui elencados obviamente foram fundamentais –, mas apontar que a obstinação de Juscelino e sua capacidade de conciliação política foram também cruciais, pois mesmo que em várias circunstâncias houvesse motivos para uma desaceleração, o constante otimismo de Juscelino e seu uso do discurso sempre enfatizando argumentos em prol do desenvolvimento contribuíram para a manutenção do crescimento.



### 3 O SETOR EXTERNO DA ECONOMIA E O DISCURSO DE KUBITSCHKEK

Ao lado dos vultosos gastos do setor público, que em grande medida alimentaram o crescimento da inflação no governo de Kubitschek, a grande entrada de capitais estrangeiros no país se configurou no outro elemento central de financiamento do programa de desenvolvimento realizado no período de 1956 a 1961.

De fato, aspectos relacionados ao setor externo da economia se mostraram como altamente significativos para a compreensão da dinâmica e dos resultados alcançados na administração de Kubitschek. O contexto internacional daquele momento, com suas influências no ambiente doméstico, e relacionados àquele, a forma e a intensidade com as quais se deu o ingresso de capitais estrangeiros no Brasil, condicionaram em grande medida os resultados alcançados pelo Plano de Metas em termos de avanço da industrialização substitutiva de importações, bem como o legado deixado pela política econômica do governo de Kubitschek para seus sucessores, marcado por consideráveis problemas externos, em que se destacam o grande endividamento e o déficit no balanço de pagamentos.

Nesse sentido, buscar-se-á neste capítulo evidenciar em que medida o discurso de Kubitschek atuou como um instrumento para legitimar sua política desenvolvimentista no que tange a relações exteriores, justificando a forma e a intensidade com que se deu o ingresso de capitais estrangeiros, e também como o discurso foi utilizado para o presidente lidar com os sérios problemas que acometeram a economia de exportação do país durante seu período governamental, em especial relativos ao café, incidindo de maneira contundente sobre as formas que sua política econômica assumiu bem como sobre os resultados desta deixados para os governos seguintes. Ainda, será alvo de consideração a iniciativa diplomática levada a cabo por Juscelino por meio da Operação Pan-Americana, vez que tal iniciativa revela, ao ser uma forma de o presidente buscar lidar com percalços surgidos no ambiente econômico do setor externo, mais uma dimensão assumida por seu desenvolvimentismo.

Situando-se historicamente o período de governo de Juscelino, insta ressaltar, para os propósitos deste capítulo, que naquele momento existia um debate, vigorante desde o segundo governo de Vargas, quanto ao significado do capital estrangeiro para a economia nacional, debate em grande medida balizado em nível internacional pela presença da Guerra Fria e pelas reconstruções japonesa e européia, e em nível nacional, por questões como o monopólio

do Estado em relação ao petróleo. Ao lado de visões mais extremas, que viam o capital estrangeiro basicamente como espoliador, havia destaque naquele momento o debate entre segmentos que não discordavam de forma absoluta do ingresso de tal capital no país, não havendo portanto discussão em torno da presença ou não de recursos externos, residindo as diferenças de opinião na verdade no que concerne à intensidade – mais ou menos capital estrangeiro – e à forma ideais de entrada e participação desse capital na economia nacional. Portanto, de acordo com o que se deduz de trabalhos como o de Bielschowsky (1996), não se pode perder de vista que, naquele momento de auge do pensamento desenvolvimentista, as posturas drásticas contra o capital externo não eram hegemônicas, vez que dentro do raio de influência dessa ideologia tudo que se configurasse como catalisador da industrialização e do desenvolvimento não poderia ser visto como daninho. Esta observação, portanto, já adianta que a aura desenvolvimentista que pairava naquele momento, independentemente de sua grande alimentação por parte do governo de Kubitschek, já tornava factível em alguma medida o grande ingresso de capitais forâneos.

Dadas essas linhas gerais, pode-se agora partir para a observação direta dos pronunciamentos de Juscelino, observação essa que será permeada por considerações de alguns dos principais estudiosos de tal período da história econômica brasileira.

### 3.1 A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA E DIPLOMÁTICA DO PERÍODO E O DISCURSO DE JUSCELINO

Quando da posse de Kubitschek, segundo Lessa (1982), o contexto econômico, no que tange ao setor externo da economia brasileira, era marcado por alguns pontos centrais. Em primeiro lugar, havia o declínio das exportações de café, vigorante desde 1955, situação sem expectativa de melhoras<sup>1</sup>. É nesse sentido que Orenstein e Sochaczewski (1990) mencionam a presença de uma crescente e contínua queda das receitas de exportação em um momento em que se aprofundava a substituição de importações do país.

Em segundo lugar, tinha-se o aumento de gastos com pagamentos ao exterior de dívidas contraídas no passado; e por fim, vivia-se um progressivo aumento da rigidez na pauta de importações, dada a forma como tinha se dado até então os incentivos ao processo de

---

<sup>1</sup> Enquanto na primeira metade dos anos 1950, diferentemente, essas exportações tinham apresentado um grande aumento como reflexo do acréscimo no preço internacional do produto.

substituição de importações, segundo a qual a indústria de bens intermediários básicos não tinha seguido *pari passu* a evolução da indústria de bens de consumo, culminando em “[...] um setor industrial inflado nas faixas menos relevantes e com elevado grau de dependência de matérias-primas e demais produtos importados.” (LESSA, 1982, p. 31). Dados esses elementos, tinha-se que, no começo da segunda metade da década de 1950, as receitas auferidas com as exportações eram praticamente absorvidas por importações que dificilmente poderiam ser reduzidas e por amortizações de dívidas, além de outros gastos cambiais (LESSA, 1982).

Nesse sentido, em consonância com o autor, apesar de que a industrialização planejada que seria intentada no governo de Kubitschek permitiria aliviar em longo prazo a questão do estrangulamento externo, no curto prazo demandaria grandes importações de insumos e equipamentos para o setor industrial, o que comprometeria ainda mais a capacidade de importar do país. Essa proposta de industrialização, tal como se apresentava no início do período de mandato de Juscelino, portanto, não havendo reformas no sistema financeiro, ou um alívio no setor externo, apontava no sentido de um fortalecimento dos desequilíbrios presentes na economia.

Nesse contexto se verificou que a solução que tornasse possível o montante de investimento pretendido estaria atrelada ao ingresso líquido de poupança externa, via investimentos diretos e/ou financiamentos (LESSA, 1982): a saída utilizada pelo governo de Juscelino foi o ingresso líquido de capitais autônomos, para contrabalançar a menor receita de exportação. Essa entrada de capitais externos permitiria um alívio no balanço de pagamentos, permitindo o prosseguimento das importações chaves para a industrialização, bem como asseguraria a continuação da taxa de investimento necessária para a substituição de importações<sup>2</sup> (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Segundo Malan (1995), o governo sabia que o Plano de Metas seria balizado pelo contexto problemático do setor externo, no sentido de que o ingresso de capitais estrangeiros correspondentes a cerca de um terço dos investimentos do Plano seria fundamental dada a capacidade para importar reduzida: a “[...] insuficiência de capacidade para importar [...] esteve na raiz da preocupação do governo Kubitschek em atrair capital estrangeiro de risco e empréstimo (público e privado), para a economia brasileira.” (MALAN, 1995, p. 80).

---

<sup>2</sup> Não se deve entretanto perder de vista que, como lembrado por Leopoldi (1991), em termos de financiamento, tanto Kubitschek como os cabeças do Plano de Metas tinham a expectativa de conseguir uma parte considerável dos valores para tal programa por meio de empréstimos públicos do exterior, ao lado de investimentos de risco privados. Apesar destes últimos se concretizarem, o grande valor dos recursos que seriam necessários fizeram premente a ampla participação governamental no financiamento, tal como visto no capítulo anterior.

Portanto, conforme este autor, Kubitschek tinha total noção do quanto seu plano de desenvolvimento necessitaria da participação de capitais públicos e privados estrangeiros. Este fato foi demonstrado em janeiro de 1956, quando, ainda não oficialmente tomado pelo Tribunal Superior Eleitoral como presidente, Juscelino passa três semanas viajando pelos Estados Unidos e por nove países da Europa, viagem esta pela qual o futuro chefe de Estado buscava chamar a atenção de todo o mundo, principalmente em termos econômicos, para o Brasil.

Essa consciência que o governo de Kubitschek tinha quanto à premência do ingresso de recursos estrangeiros para poder executar o Plano de Metas fica de fato evidenciada no discurso presidencial, vez que Juscelino durante todo o seu mandato, mas principalmente no começo dele, se ocupava em dedicar grandes elogios ao efeito potencialmente benéfico que o capital estrangeiro teria para a industrialização do país, e também em mencionar a grande dedicação que seu governo estava aplicando na atração desses capitais.

Observa-se no discurso, portanto, que o presidente denota uma postura de ver com bons olhos a atuação do capital estrangeiro na industrialização do país. Nesse sentido, nas inaugurações de fábricas durante seu governo em setores como automobilístico, siderúrgico, de mecânica pesada, de produtos intermediários, etc., em que há a participação de capital e técnica estrangeiros, Juscelino menciona o quão bom a instalação dessas empresas seria, por exemplo, devido à economia de divisas que viria a gerar, e aos demais benefícios da entrada de capitais estrangeiros, não poupando elogios e argumentos em prol desses. Tem-se como exemplo, em abril de 1956, ao participar da inauguração da Companhia Siderúrgica Mannesmann, em Belo Horizonte, que Juscelino enaltece o capital e técnica estrangeiros – que no caso atuariam na produção de aço no país – e se refere, inclusive, à viagem que fez ao exterior antes de ser empossado:

Dia a dia, no meu gabinete de trabalho, desfilam inúmeros grupos industriais, que percebem agora o largo futuro aberto ao Brasil, as imensas perspectivas que possui o nosso país para toda espécie de investimento. A minha excursão aos Estados Unidos da América e aos países europeus constituiu uma propaganda extraordinária das possibilidades que o Brasil oferece (OLIVEIRA, 1958a, p. 85).

Aqui ele salienta a sua contribuição para o interesse de grupos estrangeiros pelo Brasil, afirmando que isso seria positivo para o desenvolvimento do país e também para os potenciais investidores. Já em outra ocasião, ainda em 1956, ao falar em Taubaté, no início das obras da Mecânica Pesada S.A., que contava com capital e técnica franceses, o presidente afirma que, mais que o investimento em termos financeiros, a participação estrangeira nesse

empreendimento era importante em relação à “[...] fundação da tecnologia industrial naquilo que ela tem de mais nobre, seja, a formação de homens capazes de conduzir o problema da emancipação do Brasil.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 292).

Ademais, nota-se nos discursos que as afirmações de Juscelino sobre o capital externo sempre se relacionam à necessidade de o Brasil retomar e atingir todo o potencial de sua importância e inserção no ambiente internacional, de acordo com sua visão desenvolvimentista de grandiosidade do país, que só precisaria ser lapidada. Na passagem a seguir, nesse mesmo ano de 1956, Juscelino explicita essa relação que fazia entre a vinda de capitais estrangeiros e a inserção do Brasil no cenário internacional, dentro da lógica do desenvolvimentismo:

Não há terra pobre que resista aos modernos processos de tratamento, não há região do Brasil que não sirva para uma ou outra espécie de cultura; não há muro de miséria ou pobreza que se oponha a tratores, irrigação e adubos, a estradas férreas ou rodovias, ao impacto de geradores elétricos, aos investimentos reprodutivos, à colaboração de elementos progressistas, indistintamente nacionais ou estrangeiros, estes últimos trazendo-nos uma fecunda experiência capaz de poupar longos anos de atraso. Não há miséria ou pobreza que resista ao desejo de integrar a nossa terra numa posição de destaque internacional (OLIVEIRA, 1958a, p. 343).

Ao contribuir com a industrialização e com o desenvolvimento econômico, o uso de capitais estrangeiros, além de não ser algo de maneira nenhuma ruim para o país, teria na verdade vantagens em relação ao capital nacional, por trazer consigo *know-how* e tecnologia ainda não conhecidos internamente.

Ao se pronunciar pela Voz do Brasil em julho de 1956, Juscelino passa a idéia de que a opinião em favor da entrada de capitais externos eram praticamente consensual, argumento com o qual buscava legitimidade para sua política:

Reconhecem quase todos, reclama-se com vigorosas afirmações, a necessidade em que nos achamos de receber capitais de fora, em que o dinheiro existente em outros países e que procura aplicação rentável venha ajudar o nosso desenvolvimento. Creio que ninguém de bom-senso admite que possamos, sem graves inconvenientes para o Brasil, deixar de disputar o auxílio de fora, não só no que toca aos investimentos financeiros, como também aos investimentos de técnica (OLIVEIRA, 1958a, p. 209).

Ainda nessa ocasião, Juscelino afirma que na condição de um “grande país”, o Brasil deveria agir como tal e não se ligar a “[...] doutrinas que importam no nosso isolamento, na restrição de nossa atividade, do nosso progresso [...]” (OLIVEIRA, 1958a, p. 209), e que além de estimular a quem pretendesse investir no país, iria “[...] inaugurar uma política de

segurança para o auxílio estrangeiro no campo da iniciativa privada.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 210). Com esse intuito, segundo Juscelino, seriam tomadas medidas desde o “esclarecimento da opinião pública” (OLIVEIRA, 1958a, p. 210) até as medidas no sentido de simplificar os procedimentos de quem estivesse disposto a trazer capitais para o país, e para isso o governo estava realizando um profundo estudo de todas as normas concernentes a esse ingresso, em qualquer uma de suas formas, e essas medidas cativariam a confiança fundamental para a efetivação da vinda dos capitais.

Outro aspecto que se observa nos pronunciamentos de Kubitschek ao defender a vinda de capitais estrangeiros, que aparece com muita frequência, são afirmações das quais se pode entender que o presidente considerava que em alguma medida o capital estrangeiro “faria um favor” ao vir para o Brasil, no sentido de que ele só viria de fato como resultado de um grande “esforço de persuasão” (OLIVEIRA, 1959, p. 163) do governo, facilitando sua entrada. Isto se nota ainda nesse pronunciamento de 1956 citado acima, quando o presidente usa expressões como “[...] capitais [...] que nos temos esforçado em atrair [...]” (OLIVEIRA, 1958a, p. 215). Nota-se, em suma, como observa Cardoso (1978), a visão de Juscelino de que deveria haver um esforço em atrair “[...] quem abre para uma economia atrasada o que parece ser a única possibilidade de um crescimento rápido e contínuo.” (CARDOSO, 1978, p. 176). Por passagens como essas do discurso, Juscelino passa a impressão de que o Brasil é que teria que se “esforçar” para conseguir atrair os capitais, como se os países desenvolvidos não tivessem nenhum interesse nesse investimento, como se não pesasse também, na decisão dos investidores estrangeiros em trazer seus capitais para o Brasil, a questão fundamental de ser ou não lucrativo esse investimento. Dessa forma, o presidente minimiza a questão da lucratividade para o capital estrangeiro, valorizando o papel do governo em atraí-lo – de fato, por mais que o governo convidasse e estimulasse a vinda desses capitais, se ainda assim não se mostrasse vantajoso, ou houvesse investimentos de capital em outras partes do mundo que se mostrassem mais atraentes, o Brasil não receberia todos os recursos que recebeu.

Entretanto, essas afirmações se mostram ambíguas em relação à seguinte, em que o presidente declara que o Brasil já estaria em pé de igualdade com países desenvolvidos:

Graças à nossa firme decisão de diminuir a tensão política e à nossa persistência em eliminar a inflação e equilibrar a economia do país, graças ao florescimento da consciência de que somos uma potência econômica que pesa no mundo e que pode tratar com outros povos de igual para igual, seremos capazes de trazer os capitais e a técnica, de agora em diante, que nos ajudarão a acelerar o nosso processo de desenvolvimento e melhorar o padrão de vida de sessenta milhões de brasileiros que somos hoje (OLIVEIRA, 1958a, p. 215).

Afirmações como essa sem dúvida são mais condizentes com sua postura otimista com a qual enxerga o Brasil, dentro da sua lógica desenvolvimentista.

Em Petrópolis, no dia 1º de fevereiro de 1958, Kubitschek fala sobre os dois anos de seu governo – em despacho coletivo do Ministério – e depois de discorrer, entre outros pontos, sobre as obras levadas a cabo em seu governo, da industrialização, afirma: “Não é apenas obra do Governo muito do que acima foi dito, mas também da iniciativa privada, nacional ou estrangeira, que, recebida de braços abertos, veio colaborar conosco.” (OLIVEIRA, 1959, p. 118-119). Prosseguindo, menciona os valores de recursos conseguidos no exterior, nos dois anos de sua administração, para financiamento de projetos para o desenvolvimento, bem como os recursos de investimentos diretos, e conclui: “Considero, em conjunto, essas cifras testemunho da crescente confiança que nosso país inspira no mundo – confiança no futuro da nação brasileira, confiança no seu Governo democrático, confiança no temperamento ordeiro e laborioso de seu povo.” (OLIVEIRA, 1959, p. 119)<sup>3</sup>.

Aqui uma vez mais o presidente se vale do seu apelo desenvolvimentista, ao considerar a vinda dos capitais como conseqüência da perspectiva positiva que se fazia sobre o Brasil no mundo. Mas nesse discurso, como em muitos outros, Juscelino não entra em maiores detalhes sobre a forma em si do ingresso dos capitais estrangeiros e de suas possíveis conseqüências, dando mais ênfase, como faz com freqüência, no detalhamento da evolução das metas de seu programa de governo.

No que tange à defesa de Kubitschek do ingresso de capitais e tecnologia estrangeiros no país feita em seu discurso, Cardoso (1978) faz um comentário interessante. Para esta autora, em suma, Juscelino, ao considerar fundamental a entrada de recursos externos para que o país tivesse divisas para importar os bens de capital necessários à industrialização, não faz nenhum discernimento entre divisas obtidas por meio da exportação ou de créditos provenientes do exterior: “Não apresenta nenhuma distinção essencial entre os dois [tipos de capital]; não há, do seu ponto de vista, porque apresentá-la.” (CARDOSO, 1978, p. 171). E complementa: “O que importa é o capital, seja nacional, seja estrangeiro. Importa que se apresente em quantidade suficiente para ensejar a prosperidade almejada e com a mais alta produtividade possível, considerados os fatores disponíveis.” (CARDOSO, 1978, p. 178).

---

<sup>3</sup> Quanto à questão da confiança necessária para a vinda dos capitais estrangeiros, Juscelino algumas vezes coloca que isto seria um outro forte motivo para a mobilização das medidas fiscal, monetária e creditícia contra a inflação, de forma a criar um clima propício à atração do capital e da tecnologia estrangeiros, clima marcado portanto pela estabilidade econômica. Contudo, em momentos mais avançados de seu governo, quando a inflação aumenta consideravelmente, Kubitschek não mais relaciona a estabilidade à vinda de capitais externos.

Como se verá adiante, Juscelino se vale inclusive de argumentos nacionalistas para legitimar essa identidade entre os capitais nacional e estrangeiro.

Ainda na análise desta autora, a visão desenvolvimentista de Kubitschek toma como perfeitamente conciliáveis o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos e os interesses econômicos dos países desenvolvidos, enxergando na verdade uma convergência de interesses no processo de desenvolvimento, apesar dos percalços que este processo tivesse que enfrentar. Isto porque, segundo a autora, o pensamento de Kubitschek, nesse aspecto, vê os países desenvolvidos e subdesenvolvidos como constituintes de uma mesma totalidade, que seria o sistema capitalista, que funcionaria de forma integrada. Portanto: “Sendo comuns os interesses, as distinções de nacionalidade no terreno econômico passam a ser quase formalidades, pois o que verdadeiramente importa é a racionalidade que possa ser conseguida na expansão do capital.” (CARDOSO, 1978, p. 179).

Retomando os pronunciamentos de Kubitschek, por outro lado, tendo-se que em se tratando de discursos, como resultado próprio do jogo político, as declarações são condicionadas pelo contexto como forma de buscar o convencimento dos ouvintes, Juscelino faz também afirmações que vão na contramão das citadas acima, em que expõe uma visão um pouco mais crítica sobre o ingresso do capital externo: em alguns poucos discursos, o presidente impõe ressalvas quanto à vinda de capitais forâneos. Contudo, o que se pode notar pela leitura dos pronunciamentos é que essa defesa do capital estrangeiro com ressalvas aparece em duas situações principalmente: quando o presidente se dirige a alguma autoridade dos Estados Unidos ou se refere às relações exteriores do Brasil com esse país (antes do desencadeamento da Operação Pan-Americana, principalmente), ou quando se dirige aos militares. Quando se refere aos Estados Unidos, em 1956 e 1957, portanto antes dessa Operação, em geral essa postura de ressalva segue uma crítica sutil à forma e intensidade das relações comerciais que estavam se realizando entre os dois países, reivindicando o presidente uma intensificação nessas relações, bem como na colaboração técnica e na quantidade de investimentos no Brasil, tipos de reivindicações que não dirige a nenhum outro país. Além de defender que os Estados Unidos deveriam ver o Brasil não mais como mero produtor e exportador de matérias-primas, mas como um país que também já estava adentrando o universo industrial. Eis exemplos dessa visão mais cautelosa quanto aos capitais estrangeiros:

Quanto a nós, forçoso é que nos capacitemos de que os melhores investimentos estrangeiros são os que visam ao lucro e que estes são sempre os mais interessantes e os únicos verdadeiramente desejáveis para uma nação como o Brasil, uma grande nação como o Brasil. Necessitamos de capitais geradores, de capitais produtivos, de



investimentos que venham a dinamizar o ativo de nosso país (OLIVEIRA, 1958b, p. 32-33).

Ou ainda:

De parte do Brasil, necessitamos de cooperação, queremos colaboração e não favores. Receberemos capitais estrangeiros mas não em caráter de boa-vontade e muito menos de filantropia. Os capitais devem vir, mas por encontrar remuneração boa para o seu emprego, e garantia, segurança e respeito (OLIVEIRA, 1958a, p. 23).

Já as ressalvas que Juscelino faz ao se dirigir aos militares são no sentido de que seriam coibidos capitais “especuladores”. No Clube Militar, em julho de 1959, sustenta que

[...] não vamos confundir colaboração estrangeira efetiva e benéfica, colaboração principalmente em trabalho e energia humana, com atividades estrangeiras especuladoras, insensíveis a qualquer outra voz que não a do puro interesse, incapazes de considerar o nosso país nos termos da necessidade de crescer e desenvolver-se (OLIVEIRA, 1960, p. 204-205).

Juscelino não qualifica como seriam os capitais indesejáveis, não mencionando ademais preocupações que seriam pertinentes, como em relação ao risco de colocar o setor industrial nas mãos de estrangeiros, por exemplo. O presidente não se dedica a fazer um discurso perfeitamente articulado dessa ressalva que faz à vinda de capitais estrangeiros; na verdade, parece mais que ele apenas menciona essa questão sem debulhá-la porque ela não era na verdade uma grande preocupação na sua opinião, apenas se remetendo a ela por estar diante de um público sabidamente mais “nacionalista”.

Como digressão, vale mencionar que umas das observações de Bianchi e Salviano Junior (1996), ao fazerem uma análise retórica de um dos textos clássicos de Prebisch elaborados na CEPAL – *Estudio Económico de América Latina*, de 1949, permitem também compreender o discurso de Kubitschek no aspecto citado acima. O texto de Prebisch seria voltado a dois públicos. O primeiro era formado por funcionários técnicos ou executivos dos governos de países da América Latina, que aceitavam as teses desenvolvimentistas e nesse sentido facilmente se identificariam com as idéias que Prebisch gostaria de passar com seu texto. Já a outra porção dos leitores seria constituída por defensores de pensamentos liberais, detentores fundamentalmente de formação acadêmica neoclássica, e nesse sentido não seria *a priori* um público receptivo às idéias do texto como os outros leitores-alvo. Entretanto, o autor construiu seu texto de forma a buscar sensibilizar tal público para uma proposição de defesa da industrialização e do protecionismo, sem no entanto ir de encontro drasticamente com suas concepções, o que seria fundamental para que os objetivos de Prebisch com o texto

fossem atingidos, quais sejam, angariar adeptos para suas idéias e principalmente levar a que suas proposições de política fossem de fato aplicadas. É nesse sentido que para conseguir a simpatia de tal público, “[...] Prebisch adota uma linguagem cautelosa, que, sem desmerecer a teoria econômica ‘clássica’, aponta as dificuldades de transpor seus ensinamentos para as condições peculiares da América Latina em meados do século XX.” (BIANCHI; SALVIANO JUNIOR, 1996, p. 166). E como concluem os autores, Prebisch foi bem sucedido em seu intento, o que se confirma com o significado que o artigo atingiu em termos de modificações de política e em termos de ser um dos primeiros de uma grande série de textos construídos sob a égide da CEPAL. Em suma, os autores, ao avaliarem a forma com a qual Prebisch aborda seus argumentos, com base no público ao qual se dirige o texto, verificam que, como “[...] todo e qualquer discurso, a estrutura do texto e sua forma são definidas em função do auditório para o qual se dirige. É com este auditório em mente que o autor monta seu argumento.” (BIANCHI; SALVIANO JUNIOR, 1996, p. 165). Afirmação que é válida para se compreender o discurso de Juscelino.

Em continuação, face ao significado fundamental que o capital estrangeiro teria no financiamento do Plano de Metas de Kubitschek, mostra-se relevante mencionar os principais meios e instrumentos de política econômica – exaustivamente tratados na literatura historiográfica – pelos quais se concretizou a entrada de capitais forâneos de grande magnitude no país na segunda metade dos anos 1950.

Em síntese, verificou-se a importação de bens de capital estratégicos aos objetivos de industrialização do Plano de Metas, por parte do setor público e privado, sem cobertura cambial; a concessão de privilégios específicos ao capital externo que fosse utilizado nos pontos chave do programa de metas; a aplicação de taxas de câmbio privilegiadas para o envio dos lucros do investimento direto estrangeiro, bem como para o envio de amortizações e juros de empréstimos; a concessão de um considerável número de avais pelo BNDE para a obtenção de empréstimos externos pelas empresas privadas nacionais; e a utilização de *swaps*, recurso muito oneroso, em momentos mais críticos de escassez de crédito, no final da década (LESSA, 1982).

A forte política de incentivos à entrada de capitais externos no país se valeu, dentre outros elementos, de instrumentos criados anteriormente ao governo Kubitschek como as Instruções 70 e 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, que foram

lapidados para que se enquadrassem melhor às novas dificuldades do processo de substituição de importações<sup>4</sup> (LAFER, 2002a).

Conforme Orenstein e Sochaczewski (1990), durante os anos 1950 e avançando até a metade da década de 1960, processaram-se grandes mudanças na política cambial, mudanças essas que implicaram inflexões no processo de desenvolvimento nacional – o que se deu com a aplicação, de 1953 em diante, de “[...] uma política extremamente liberal quanto à incorporação de poupança externa [...]” (LESSA, 1982, p. 58).

A primeira dessas medidas mais importantes, a Instrução 70 da SUMOC, de outubro de 1953, entrou em vigor na gestão de Osvaldo Aranha no Ministério da Fazenda do segundo governo de Vargas. Basicamente, tal instrução implantou o sistema de taxas múltiplas de câmbio. No caso das exportações, tinha-se duas categorias de produtos, enquanto havia uma taxa para cada uma das cinco categorias de produtos no caso das importações, além do custo de câmbio, taxa menor que estas cinco, com a qual o governo realizava suas importações e com a qual eram importados papel de imprensa, trigo, combustível e determinados bens de capital. O custo de câmbio servia como ponto de referência para as outras taxas com base na essencialidade dos produtos. Quanto maior a importância dos produtos importados, menor era o acréscimo (ágio) sobre o câmbio de custo, enquanto para os produtos exportados havia gratificações, bônus, em relação ao câmbio de custo (apesar de inferiores à taxa do mercado livre de câmbio). O fundo constituído pelo saldo da Conta Ágios e Bonificações – que gerava arrecadação fiscal para o governo com os ágios provenientes dos importadores e com a diferença obtida dos exportadores entre o câmbio livre e o valor do bônus – foi notório, configurando-se numa importante fonte de recursos para o governo federal, sendo utilizado para a política de sustentação do preço do café, por meio da compra de estoques, nos governos de Café Filho e de Kubitschek, e inclusive esta fonte de recursos foi utilizada em despesas para a construção de Brasília (LEOPOLDI, 1991).

A mudança na política cambial levada a cabo no governo de Café Filho (na gestão de Eugênio Gudin no Ministério da Fazenda), com a Instrução 113, que vigorou de 1955 até 1960, foi bastante proveitosa para o Plano de Metas. Por meio dessa instrução, o governo passava a poder liberar licenças de importação de equipamentos a serem utilizados no setor industrial. O ingresso de tais equipamentos no Brasil dar-se-ia sem cobertura cambial, “[...] isto é, sem pagamento de divisas e sem onerar o balanço de pagamentos brasileiro, já que contavam como capital investido nas empresas.” (LEOPOLDI, 1991, p. 80). Ademais, os

---

<sup>4</sup> A Instrução 113 teria alcançado no governo Kubitschek “seu ponto ótimo de eficácia” (BENEVIDES, 1976, p. 238).

valores dos equipamentos eram convertidos pela taxa de câmbio livre, de forma a se constituir num subsídio ao capital externo. Por outro lado, o posterior envio para os países de origem de parte dos pagamentos relativos a esses bens de capital se dava pelo câmbio de custo, se constituindo portanto em uma taxa que beneficiava os investidores estrangeiros (MALAN, 1995; LESSA, 1982).

Dado isso, a Instrução 113 se configurou num estímulo ao investimento de empresas estrangeiras no Brasil, e nesse sentido “[...] acelerou o processo de internacionalização da economia brasileira.” (LEOPOLDI, 1991, p. 80), com a implantação de grandes plantas industriais, além de diminuir em grande medida o protecionismo cambial à indústria nacional que existia desde 1948. Segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), a lista de setores favorecidos por meio dessa Instrução englobava praticamente todas as atividades de cunho industrial, afora as atividades consideradas supérfluas.

Ainda em relação à Instrução 113, o governo negava as reivindicações de câmbio favorecido para amortizações de financiamentos externos, diferentemente da postura para com os investimentos diretos, o que teria o fim de não comprometer excessivamente o mercado cambial. Essa postura, segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), foi grandemente criticada pelos empresários do país, que se consideravam deixados em segundo plano em relação aos empresários estrangeiros. É nesse sentido que, como consequência da Instrução 113,

[...] mudou a relação do tripé: a burguesia industrial local passou à condição de sócia menor das benesses do desenvolvimento industrial, tendo crescido em importância e poder as empresas multinacionais (favorecidas pelos subsídios cambiais, por créditos do BNDE e outros favores governamentais) e as empresas estatais (beneficiadas pelo autoprotecionismo cambial do governo<sup>5</sup>) (LEOPOLDI, 1991, p. 80-81).

Entretanto, ainda quanto a essa questão, Draibe (1985) defende que um aspecto da política econômica de sucesso do período de Kubitschek foi a junção que fez entre, por um lado, os interesses do empresariado nacional e, por outro, a entrada de capital estrangeiro. Na constituição das novas áreas de investimento que eram capitaneadas pelo capital estrangeiro, ao capital doméstico era ofertada “[...] uma nova fronteira de acumulação a taxas de lucro elevadas.” (DRAIBE, 1985, p. 243). Realmente, segundo a autora, um novo horizonte podia então ser visualizado pelo capital nacional, qual seja, a possibilidade de entrar em mercados e linhas de produção novos, contando com ajuda em termos de crédito por parte do governo, superando dessa forma os problemas relativos à quantidade de capital inicial necessária e da

---

<sup>5</sup> Este autoprotecionismo a que a autora se refere era em função da obtenção pelo custo de câmbio das importações feitas pelo governo.

modernização tecnológica – e tudo isso sem existir o risco que a autora chama de “estatização” (DRAIBE, 1985, p. 243). É importante destacar esse ponto para lembrar que o capital nacional também recebeu estímulos governamentais, apesar de estes não chegarem à dimensão ofertada ao capital estrangeiro.

Outro incentivo muito importante para o ingresso de capitais estrangeiros foi o fornecimento de avais pelo BNDE para quem adquirisse empréstimos no exterior, de forma que este banco assumia co-responsabilidade em relação à quitação do débito, o que se mostrava muitas vezes fundamental para a obtenção de financiamento pelas empresas. Por meio desse instrumento, conforme Lessa (1982), o BNDE tinha em suas mãos o poder de moldar o tipo de investimentos privados a serem realizados, configurando-se “[...] na peça fundamental da fisiologia do Plano de Metas.” (LESSA, 1982, p. 59).

Quanto a modificações na política cambial criadas durante o governo mesmo de Juscelino, tem-se a Reforma de 1957, em que a aprovação da Lei de Tarifas foi conseguida pelo presidente em agosto desse ano. A lógica por trás da Lei de Tarifas seria separar duas questões, quais sejam, a política protecionista e aspectos relativos à política monetária. Por um lado, o protecionismo da produção doméstica, com o fim de reservar o mercado interno para a indústria substitutiva de importações, passaria a ser feito não mais pelo câmbio, e sim por meio das tarifas sobre os produtos importados. De outro lado ficavam as questões relativas a câmbio e balanço de pagamentos, que integravam a questão monetária e que deveriam ser focalizadas pela SUMOC (LAFER, 2002a).

As tarifas de importação incidiam sobre mais de 6 mil produtos, configurando-se em taxas que iam de 0 a 150%, *ad valorem*, (havendo ainda, por exemplo, a regra do produto com similar nacional para garantir sua total produção no ambiente doméstico) e com elas se simplificou o regime cambial de taxas múltiplas, que passou a ter duas categorias<sup>6</sup>. A geral englobava artigos como matérias-primas e equipamentos que o mercado interno satisfazia ainda de forma incipiente, e a categoria especial abarcava bens considerados supérfluos ou que o mercado interno conseguia preencher bem; houve ainda a manutenção do câmbio de custo para a importação de artigos como papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos prioritários<sup>7</sup> (LAFER, 2002a; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Conforme Orenstein e Sochaczewski (1990), a reforma visava de forma implícita aumentar a velocidade da substituição da importação de bens de capital, tirando o foco,

---

<sup>6</sup> A simplificação na política cambial satisfazia a algumas das prescrições do FMI (LEOPOLDI, 1991).

<sup>7</sup> Conforme Pinho Neto (1996), com a reforma cambial de 1957, a partir da qual o saldo dos ágios e bonificações passa a ser negativo, é que o governo passou a usar cada vez mais as emissões monetárias como fonte de geração de recursos.

vigorante anteriormente, na substituição da importação de bens de consumo, mudança compreensível pela necessidade de deixar “[...] a política de importação coerente com o estágio alcançado pelo processo de substituição/industrialização.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 174). Mais especificamente, alguns bens de capital passaram a pertencer à categoria especial, encarecendo sua aquisição no exterior, e outros bens de capital, artigos intermediários e matérias-primas, importantes para a fabricação de equipamentos, tiveram conservadas taxas privilegiadas para importação, com cobertura cambial ou não. Todo esse mecanismo desencadeado pela Reforma de 1957 foi aplicado até 1961, mas passa por consideráveis mudanças durante seu período de vigência, basicamente no sentido de transferir paulatinamente as exportações para o mercado livre de câmbio.

Juscelino refere-se somente uma vez à Reforma de 1957, ao se pronunciar pela Voz do Brasil no final de 1957, e ao fazê-lo destaca os benefícios que traria para o setor industrial em termos de protecionismo – assunto que aborda com muito menos frequência do que a valorização da entrada do capital estrangeiro, por exemplo.

[...] a lei de tarifas aduaneiras foi, inegavelmente, um dos acontecimentos decisivos do ano de 1957. Sua importância decorre menos de sua contribuição para o aumento da receita pública federal, que do fato de constituir o instrumento mais adequado de proteção à indústria nacional e ativação do processo econômico. A proteção da indústria nacional através de manipulações cambiais é meio inadequado, cujo emprego só se justificou enquanto não foi possível atualizar a nossa obsoleta tarifa alfandegária (OLIVEIRA, 1958b, p. 284).

É interessante notar que Juscelino, da mesma forma que fez com a Lei de Tarifas de 1957, somente se referiu à Instrução 113 uma única vez, em seu último discurso como presidente, em que se preocupou em mencionar estudos e trabalhos realizados antes de seu governo, mas que segundo ele tiveram um papel fundamental dentro de sua política econômica, e nesse sentido afirma que a “[...] Instrução 113, da SUMOC, e o estabelecimento do mercado livre de câmbio, foram fundamentalmente importantes, e por assim dizer encurtaram o caminho inicial.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 101).

Pode parecer à primeira vista que instrumentos de política externa como esses, tão importantes para a consecução do Plano de Metas, deveriam ter sido mais destacados por Juscelino em seus discursos. Talvez essa ausência se justifique por constituírem um assunto de cunho mais técnico, mais difícil de ser compreendido pela população em geral, ou por se tratarem de instrumentos suficientemente aceitos, de forma que não era necessário que Kubitschek se dedicasse a abordá-los com o intuito de justificar a sua utilização e portanto

legitimá-la. Ademais, pode-se ainda argumentar que isso decorre em certa medida da tendência do discurso político de frisar fins e não meios.

Tendo-se considerado esses instrumentos de política externa, pode-se afirmar, em suma, que toda a defesa que Juscelino faz da entrada de investimentos e capitais externos se concilia não somente com a visão de que tal entrada era positiva e fundamental para a industrialização e o desenvolvimento nacional, mas vai também perfeitamente ao encontro da política de fato aplicada de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros.

Uma vez abordada tal política, ademais, deve-se no entanto ter em mente que também o contexto internacional se mostrou favorável a esse processo de entrada de capitais estrangeiros no país no período de Kubitschek.

Ianni (1979) postula que na primeira metade dos anos 1950 a Europa, em termos econômicos, já não mais representava uma grande preocupação para o governo e as grandes companhias estado-unidenses, de forma que depois de concretizados o Plano Marshall, a Doutrina Truman e a Guerra da Coréia, “[...] o capitalismo norte-americano precisava encontrar novas fronteiras de expansão; ou aprofundar os seus desenvolvimentos nas áreas em que já se encontrava instalado.” (IANNI, 1979, p. 143). Nesse contexto, segundo o autor, o Plano de Metas inseria-se historicamente dentro de uma mesma lógica da Doutrina Truman, que entre outros pontos pregava que o investimento de capitais privados em países subdesenvolvidos seria algo benéfico para os Estados Unidos, como também o seria o aumento do intercâmbio comercial daqueles com estes – e em grande medida é nesse sentido que o Plano de Metas teria se mostrado factível.

Malan (1995) também destaca mudanças que ocorreram na divisão internacional do trabalho a partir da metade da década de 1950, e que se intensificaram a partir de 1957 com a criação da Comunidade Econômica Européia, que explicam consideravelmente o grande afluxo de capitais estrangeiros ao Brasil em tal período, mudanças sem as quais a política de incentivos de Kubitschek não teria sido tão bem sucedida. Nesse sentido, o autor afirma que investimentos diretos e financiamentos junto a fornecedores na importação de máquinas e equipamentos utilizados no prosseguimento da industrialização do país no período do governo de Kubitschek se relacionam em grande medida “[...] à competição entre indústrias européias e norte-americanas por posições de mercado.” (MALAN, 1995, p. 83)<sup>8</sup>. E o autor cita como exemplo desse processo o pioneirismo europeu no setor automobilístico instalado no país por

---

<sup>8</sup> Tendo em vista essa competição se pode compreender que dos recursos que ingressaram no Brasil via Instrução 113, 43% eram oriundos dos Estados Unidos e 44,5% da Europa, “[...] o que evidencia bem a competitividade entre os campos americano e europeu na busca de novos mercados.” (LEOPOLDI, 1991, p. 90).

essa época, sendo acompanhado logo em seguida por empresas dos Estados Unidos. É nesse sentido que o autor defende que “[...] a ‘política’ de atração de capitais estrangeiros soube aproveitar as condições internacionais favoráveis [...]” (MALAN, 1995, p. 83)<sup>9</sup>.

Por outro lado, mesmo com a presença dos elementos citados acima identificando a conjuntura internacional, Leopoldi (1991) destaca que o crescimento do período, além de ter contado grandemente com o resultado prático para o país desta conjuntura em termos de recepção de capitais estrangeiros, “[...] teve grande financiamento do Estado, baseado no aprofundamento do déficit público e na dinâmica interna gerada pela inflação [...]” (LEOPOLDI, 1991, p. 93), ponto em grande medida abordado no capítulo anterior desse trabalho. Importante ter essa qualificação em mente depois de destacar os pontos da política externa do governo, o que também permite destacar a vontade e atuação de Juscelino, ao capitanear a atuação do Estado no sentido da execução do Plano de Metas. Sem essa postura firme e determinada, manifesta em discursos e ações, a conjuntura externa por si não realizaria o desenvolvimento industrial de então e o crescimento econômico conseqüente. É nesse sentido que se pode dizer que as medidas de estímulo ao ingresso de capitais externos na verdade foram a resposta tomada internamente para aproveitar este contexto externo propício. Contudo, isso não desqualifica a consideração feita anteriormente, referente à visão de Juscelino de que os capitais viriam somente como resultado de muito esforço e estímulo governamentais. Pelo contrário, apenas reforça a tese levantada acima: ao contrário do que Kubitschek expunha várias vezes em discurso, a vinda dos capitais não foi somente o resultado da insistência governamental nesse sentido – como se os capitais estivessem “fazendo um favor” ao vir para o Brasil – mas sim de uma junção de fatores, que inclui, além da atração governamental desses recursos, do contexto internacional favorável e obviamente, da perspectiva de lucros para os investidores externos. Os estímulos, por si, não garantiriam a vinda dos capitais.

Ainda no que tange ao ingresso de capital estrangeiro para concretizar o projeto de industrialização do governo de Kubitschek, vale mencionar, também, que a meta relativa ao setor automobilístico, que recebeu muitos investimentos externos, é uma das que recebe mais destaque dos autores que estudam o período, bem como do próprio Juscelino em seus pronunciamentos. O destaque do presidente em discurso certamente tem que ver com a

---

<sup>9</sup> Ainda dentro dessa mesma lógica, vale lembrar a recuperação do Japão depois da Guerra, haja vista que o Brasil também recebeu capitais japoneses no período Kubitschek.



importância industrial do setor<sup>10</sup>, que de fato se configurou como uma dos principais ícones de seu governo, como é destacado pelas palavras de Ianni (1979):

É inegável que a criação da indústria automobilística foi o empreendimento que sobrepujou todos os outros, pelo significado econômico e pelo sucesso político. A produção automobilística em geral [...] cresceu rapidamente, o que tornava visível, para as populações urbanas e, em parte rurais, os resultados palpáveis da política econômica governamental.

.....  
Talvez se possa dizer que a criação da indústria automobilística e a construção de Brasília transformaram-se nos símbolos do Governo Kubitschek e, ao mesmo tempo, do 'novo Brasil'. Transformaram-se na prova concreta de que o governo estava, realmente, realizando as tarefas de 'cinquenta anos em cinco' [...] (IANNI, 1979, p. 155).

Durante todo o seu governo, Kubitschek enfatiza a importância da vinda de capitais para a indústria automobilística: “Quem diz indústria automobilística – uma das modalidades de desenvolvimento de um país – está dizendo, também, conjunto industrial moderno, avançado.” (OLIVEIRA, 1959, p. 115). No começo de seu governo, o presidente felicita a instalação de empresas estrangeiras no setor, e as excelentes perspectivas que enxergava com o progresso em tal indústria e o grande papel do governo em sua vinda para o país. Com o avanço do tempo, Juscelino com frequência se dedica a mencionar os números da evolução do setor, como o número de veículos produzidos a cada ano e as projeções para os anos seguintes, destacando o sucesso da indústria automobilística, e enfatizando a evolução do índice de nacionalização da produção (o aumento gradual da produção doméstica dos componentes), algo que vê como extremamente positivo para o país<sup>11</sup>. Em um momento Juscelino relaciona a questão das rodovias, da indústria automobilística e da construção de Brasília, se valendo de um bom argumento:

Surto de produção que emancipará o Brasil de uma pesada porção da tirania cambial, surto de produção que aumentará o poder da nossa indústria e criará novas fontes de riqueza, aproximando e unindo as populações, principalmente neste instante em que estamos procedendo ao deslocamento do centro regulador da vida brasileira para as glebas do Brasil Central. De nada valeria construir Brasília sem abrir estradas que a ligassem ao resto do país, mas de pouco valeria rasgar essas rodovias sem fabricar os automóveis e os caminhões que desempenharão o papel dinâmico de elementos efetivos e permanentes de aproximação demográfica, social e cultural e de intercomunicação de riquezas (OLIVEIRA, 1959, p. 153).

<sup>10</sup> Entre os fatores que motivaram o investimento nesse setor tem-se o fato de que 70% das cargas eram transportadas no país por meio das estradas à época do começo do governo de Kubitschek, além do grande gasto que havia com divisas para se importar caminhões, veículos leves e utilitários (DIAS, 1996).

<sup>11</sup> Segundo Faro e Silva (1991), ao findar 1960, a nacionalização, apesar de esta meta não ser sido totalmente atingida, alcançava um índice de 98%, com suas 11 fábricas, que produziam vários tipos de caminhões, automóveis de passeio, jipes, utilitários e ônibus.

Para tratar desse setor, o governo criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA<sup>12</sup>, que incluía representantes das montadoras estrangeiras, do setor de autopeças que já existia quando da criação do Grupo, e de técnicos do governo. Entre as tarefas do Estado em relação ao setor, havia a coordenação da divisão de atividades entre os empresários nacionais, responsáveis pelo setor de autopeças, e as empresas multinacionais, que eram as montadoras. Os segmentos integrantes do GEIA disputavam fortemente a questão da nacionalização dos veículos e do resguardo do mercado de autopeças para a indústria nacional. Essa reserva de mercado foi conseguida por Juscelino por meio do GEIA, “[...] o que supunha uma barganha política, mediada pelo Estado, entre os interesses das multinacionais e os das empresas locais.” (LEOPOLDI, 1991, p. 87). É nesse sentido que para essa autora a meta relativa à produção automobilística teve êxito em termos físicos e políticos. Apesar disso, o setor de autopeças nacional queixou-se muito pelos incentivos dados ao capital estrangeiro, em detrimento do capital nacional, em especial devido à Instrução 113, o que mais uma vez reflete o intuito governamental de favorecer o capital estrangeiro<sup>13</sup>.

Essa aparente maior preocupação com o capital forâneo manifestou-se também nos discursos de Kubitschek em que se refere ao setor automobilístico, vez que o presidente dá mais destaque às empresas estrangeiras que se instalaram no país, que ao setor nacional de autopeças. Isto é notável, já que seria uma boa oportunidade de Juscelino chamar mais a atenção para seu “nacionalismo”, ao destacar também o setor nacional produtor de autopeças, mas o que de fato se nota com bem mais frequência é sua demonstração de satisfação com a vinda de capital estrangeiro para o setor, com a instalação das empresas de origem estrangeira, em detrimento do capital e das empresas nacionais que também tiveram sua parte no desenvolvimento desse setor.

Por fim, vale mencionar que o setor automobilístico é bastante emblemático de um processo de concentração industrial que se dá no país nesse período, e nesse sentido, apesar de ter o setor contato na época com um número razoável de companhias, Leopoldi (1991) destaca que “[...] as montadoras já surgem no país como um setor oligopolizado, uma vez que a Volkswagen e a Willys já produziam em 1962 cerca de 70% dos automóveis.” (LEOPOLDI, 1991, p. 86-87).

---

<sup>12</sup> Havia vários outros grupos executivos para outros setores industriais.

<sup>13</sup> As empresas estrangeiras que investiram no país no setor automobilístico contaram com um sem número de estímulos por parte do governo, entre os quais, além da reserva de mercado por meio da Reforma de 1957 e os favorecimentos por meio da Instrução 113, uma taxa de câmbio favorecida para importações de bens de capital fora dessa Instrução, isenção tarifária, benefícios em relação a câmbio para remessas de lucros, e financiamentos do BNDE. A indústria de construção naval, estabelecida no país no período de Kubitschek, também contou com uma série de incentivos, no mesmo sentido que o setor automobilístico (LEOPOLDI, 1991).

Como é sabido, um evento importante que ocorreu na segunda metade da década de 1950 e que influenciou profundamente a situação econômica do país foi a superprodução do café e a conseqüente queda de seu preço no mercado internacional.

Conforme Malan (1995), até 1957 os preços do produto se mantiveram estáveis, mas já se previa a possibilidade de safras excessivamente grandes no porvir, haja vista as novas plantações no Paraná e o aumento da produção proveniente de países africanos, dois eventos que foram induzidos pelo enorme crescimento dos preços do café no começo da década de 1950. Um acordo realizado entre Brasil e Colômbia em 1957 restringindo a quantidade de café que iria ao mercado a partir dos dois países conseguiu segurar os preços do produto até o final desse ano; contudo, da safra de 1957/1958 em diante houve superprodução em nível internacional do café, que se manteve até a segunda metade da década de 1960, “[...] agravando a instabilidade do mercado cafeeiro e, dada a importância do café como principal fonte de divisas para o Brasil, a própria instabilidade da economia brasileira.” (MALAN, 1995, p. 81).

Em setembro de 1958, quinze países assinaram o Convênio Latino-Americano do Café, delimitando a retenção da safra exportável dos países; entretanto, este acordo não conseguiu segurar os preços do produto, haja vista que a produção brasileira de 1959 estava prevista para ser maior que as exportações de todo o mundo em um ano. Nesse sentido, acordou-se em setembro de 1959 o Convênio Internacional do Café, que delimitou cotas anuais de exportação, implicando a retirada do mercado, por parte do Brasil, de em torno de 18 milhões de sacas de sua produção, maior que sua própria cota, o que alimentou consideravelmente a inflação a partir de 1959, além de ter havido maiores quedas no preço internacional do café e nas exportações totais em 1959 e 1960 (MALAN, 1995).

Dessa forma, tem-se que as projeções realizadas pelo Grupo Misto CEPAL/BNDE, nas quais se pautava o Plano de Metas, no que tange à evolução dos preços do café e das receitas das demais exportações, não se confirmaram, mostrando-se na verdade como “excessivamente otimistas”<sup>14</sup> (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 179). Nesse contexto, a capacidade de importar do país ficou muito aquém do projetado, embora a entrada de capitais de longo prazo tenha atingido valores maiores que os previstos. Como efeito desses elementos, o balanço de pagamentos apresentou grandes déficits no período, salvo em 1961 (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

---

<sup>14</sup> As receitas de exportação como um todo caíram 40% entre 1954 e 1959, apesar da seqüência de desvalorizações cambiais e do aumento dos bônus de exportação (SOLA, 1998).

De fato, é em 1958 que a situação externa atinge seu ponto mais crítico, ano em que as exportações de café se reduzem drasticamente, e as exportações totais do país alcançam o menor valor do decênio (MALAN, 1995). Detalhando um pouco mais a situação problemática, Sola (1998) aponta que em 1958, ao lado da queda da obtenção de divisas com o café – ano em que os preços do produto caíram 20% – o significativo crescimento dos valores a pagar relativos a amortização e juros da dívida externa dividia espaço com a também considerável redução do ingresso de capital. Em 1957, o déficit do balanço de pagamentos foi compensado em grande medida com as reservas internacionais – “[...] o que excluía a hipótese de recorrer a esse tipo de financiamento também em 1958, sob pena de esgotá-las.” (SOLA, 1998, p. 181). A solução aplicada foi a utilização de créditos *stand-by* do FMI e do uso de financiamentos junto ao Eximbank e bancos privados dos Estados Unidos.

A aquisição de estoques de café, ao lado do crescimento dos bônus de exportação (menos para café e cacau) para estimular a atividade diante da diminuição da oferta de divisas no ano de 1958, representou gastos vultosos<sup>15</sup> que minguaram os recursos obtidos pelo governo com o leilão de divisas. Ademais, a diminuição de divisas disponíveis para o leilão e a conseqüente redução de receitas para o governo também estava ligada à ascendente utilização de divisas para a importação subsidiada dos itens da categoria geral. Nesse contexto, o desajuste no setor externo causou limitações econômicas, referentes à restrição da disponibilidade de divisas para importação de itens que não constavam das categorias essenciais, além de alimentar a inflação, forma de financiamento das compras de estoques, inflação esta que aumentou os custos para importação dos itens de categorias não preferenciais (SOLA, 1998).

Quanto a 1960, último ano totalmente sob o governo de Kubitschek, o desajuste externo seguiu piorando, ocorrendo déficit na balança comercial pela primeira vez no mandato de Kubitschek, além da diminuição do volume de capitais que entraram pela Instrução 113 e do crescimento dos pagamentos de serviços. Nesse contexto o governo realizou empréstimos de curto prazo e reatou seu contato com o FMI, obtendo recursos deste – assunto a respeito do qual Juscelino não faz qualquer menção em seus discursos. A tabela a seguir permite ter uma noção da deterioração observada nas contas externas do país ao longo da segunda metade dos anos 1950:

---

<sup>15</sup> A aquisição pelo governo de estoques de café alcançou um terço da safra de 1957-1958 (SOLA, 1998).

TABELA 4

Brasil: Contas Externas, 1956-1961 (US\$ 10<sup>6</sup>)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Balança comercial	437	107	65	72	-23	113
Serviços fatores	-91	-93	-89	-116	-155	-145
Serviços não-fatores	-278	-265	-220	-257	-304	-205
Saldo em conta corrente	57	-264	-248	-311	-478	-222
Saldo da conta de capital	151	255	184	182	58	288
Superávit ou déficit do balanço de pgtos.	194	-180	-253	-154	-410	115
Dívida externa de curto prazo	1114	1141	1025	1158	1535	938

Fonte: Dados extraídos de Abreu (1990, p. 403-405).

Tendo-se em mente esses problemas que acometeram o setor externo, é interessante mencionar que Juscelino, especialmente no começo de seu mandato, afirmava que o financiamento de sua política de desenvolvimento que se daria por meio do aporte de capitais estrangeiros havia sido previsto. Tal financiamento seria algo pensado previamente e, portanto, se mostrava exequível, excluindo dessa forma a chance de o país vir a ter problemas por usá-lo. E, ademais, mantém essa linha de defesa já em momentos mais avançados de seu governo, em que as dificuldades de política externa já começavam a adquirir mais relevância. Por exemplo, em março de 1958, declara que uma consideração pormenorizada feita sobre o balanço de pagamentos garantia que o país poderia executar o Plano de Metas mesmo se houvesse uma redução das exportações no curto prazo, além de que a execução mesma das metas levaria a grande melhora no balanço de pagamentos, por extinguir algumas necessidades de importação. Nesse momento, da mesma forma que fez em relação aos gastos com Brasília e a seu financiamento, Juscelino afirma que o Plano de Metas em si criaria recursos para saldar o balanço de pagamentos, contando, novamente, com recursos incertos e que não necessariamente seriam obtidos em tempo hábil. O presidente parece contemporizar, fazendo uma afirmação que talvez não tivesse muito fundamento, com o objetivo de manter o otimismo e a confiança em relação a seu plano de desenvolvimento, no sentido de que este não seria prejudicado por questões de cunho externo.

Dentro dessa mesma lógica, em dezembro de 1958, num momento de auge da crise portanto, é interessante que Kubitschek diga ainda sobre seu Plano de Metas, e dentro do seu argumento da exequibilidade de tal plano, que haviam sido estudadas as condições do país em

relação a capacidade de investimento interno e de investimentos de capitais estrangeiros, bem como haviam sido previstas a capacidade de importar e de realizar pagamentos externos, via exportação e via entrada de capitais, passando portanto uma noção de que todos os gastos externos haviam sido previstos e seriam totalmente realizáveis. Faz-se relevante colocar em perspectiva essas afirmações de Juscelino para se perceber que, a despeito dos elementos problemáticos que existiram em relação ao uso do capital externo no financiamento do Plano de Metas – da mesma forma que houve em relação ao uso do mecanismo inflacionário como financiador – o presidente se vale do discurso para legitimá-lo para garantir a consecução de seu plano de desenvolvimento, mesmo em um contexto de problemas externos relativos diretamente ou não a esse tipo de financiamento.

Quanto aos pronunciamentos de Kubitschek especificamente sobre a deterioração sofrida pelo setor externo da economia, cabe mencionar, em primeiro lugar, que em abril de 1957, ao falar na Conferência dos Governadores da Bacia Paraná-Uruguai, em Florianópolis, aborda já a questão da superprodução, que naquele momento ainda não fazia entretanto a economia do país sentir todo o seu potencial maléfico.

[...] inicia-se para o nosso produto-chave uma era de concorrência que não devemos subestimar. Não é com protestos indignados que impediremos se plante café seja lá onde for. Não está em nosso poder impedi-lo: o que importa é lutarmos com esclarecida decisão para sua garantia (OLIVEIRA, 1958b, p. 85).

E esta luta que o presidente defende é aquela em prol da melhoria da qualidade do café para fazer frente à concorrência internacional. Nesse discurso, Juscelino se vale ademais de outro argumento que usaria ao longo de todo o período de crise do café e da balança de pagamentos, qual seja, a de que para que estes problemas fossem resolvidos, era premente que o país aumentasse e diversificasse suas exportações, inclusive buscando novos mercados, para a obtenção de mais divisas que permitissem a importação dos bens de capital necessários ao prosseguimento da industrialização por substituição de importações (como também para a obtenção de matérias-primas, combustível, etc.). Nesse sentido, ao se pronunciar em março de 1958, Kubitschek defende que

Durante muito tempo não atentamos para a marcha do mundo, e por isto temos de pagar. Enquanto foram crescendo as nossas exigências internas, enquanto tivemos de enfrentar despesas e gastos no exterior para atender ao surto de uma industrialização que se iniciou tarde, não cuidamos de aumentar as relações de intercâmbio comercial com o estrangeiro, para fazer face ao que ainda precisamos comprar para equipar-nos. Tivemos no café uma base generosa, providencial, a que devemos imensamente, mas perigosa ao mesmo tempo, não apenas pelas flutuações

dessa fonte de riqueza, mas porque é precário dever-se demais e dever-se quase que exclusivamente a um só fator.

[...] É possível a uma nação como esta, que já atinge ponderável densidade demográfica, satisfazer as exigências de sua expansão, com a maior parte do peso do que é necessário para comprar fora de suas fronteiras, apoiado no café? Poderemos continuar respirando para o mundo exterior, de onde nos é indispensável receber experiências técnicas e equipamentos – uma vez que mal iniciamos a fabricação das nossas máquinas – com o corpo nacional apoiado em produtos agrícolas que começam a sofrer concorrência por toda parte? A resposta é clara.

Temos de exportar mais, temos de variar e aumentar as nossas exportações e, ao mesmo tempo, continuar defendendo o café por todos os modos justos e sensatos (OLIVEIRA, 1959, p. 138-139).

Juscelino, portanto, sustenta que a solução para os problemas do setor externo seria o aumento e a diversificação da produção, esse sendo o mesmo argumento que usa para a solução da expansão inflacionária. Ao defender tal ponto, aborda somente uma parte da questão, desviando todo o problema do setor externo para uma deficiência da atividade exportadora, aspecto que comprometeria menos seu governo, por ser um problema anterior a ele, e transferindo em certa medida a responsabilidade para os exportadores. Entretanto, apesar de o presidente defender esse argumento várias vezes no contexto da crise, além de falar de forma relativamente vaga – sem especificar como deveria se dar essa ampliação e diversificação das exportações, ou quais deveriam passar a ser os produtos a serem exportados, se seriam industrializados, já que menciona que o país não poderia seguir dependendo da exportação de bens primários – seu governo não tomou muitas medidas em termos práticos nesse sentido, de forma que isso esteve longe de ser uma de suas prioridades.

Já em 17 de setembro de 1958, ao falar na Confederação Nacional da Indústria – talvez uma das únicas vezes em que se refere mais diretamente à crise externa, o que ocorre nas vésperas das eleições do Legislativo – o presidente afirma que

[...] estamos no momento enfrentando dificuldades muito graves devido à carência de dólares. Essas dificuldades, eu sei, afetam seriamente a indústria brasileira. Tenho sempre, nos meus entendimentos com o Ministro da Fazenda e com as autoridades econômicas e financeiras do Governo, afirmado que, apesar da crise que o Brasil atravessa, não podemos de maneira nenhuma estancar as atividades deste país. Não podemos botar freios nas suas rodas. Ele tem que continuar rodando. Uma das maneiras de combatermos essas crises, a que o Brasil estará sendo exposto, é corrigir a sua deficiência de bens de exportação, é incentivar, aumentar a nossa produção industrial (OLIVEIRA, 1959, p. 338-339).

Essa defesa do aumento da produção como solução do problema externo, ademais, é perfeitamente pertinente com a política desenvolvimentista de Kubitschek, que sempre propôs a necessidade do crescimento para o desenvolvimento do país – o que também vai ao encontro

da sua prioridade, que era a consecução do Plano de Metas, independentemente dos efeitos adversos que tal programa pudesse estar trazendo ao país.

Ainda nesse discurso, observa-se na exposição de Juscelino outro ponto que também encontra paralelo em sua visão sobre a inflação. Kubitschek tenta amenizar o problema cambial dizendo que ele é algo generalizado no mundo, no sentido de que os problemas concernentes à superprodução e os conseqüentes problemas no balanço de pagamentos, “[...] esses fatores graves, que estamos enfrentando, decorrem na vida de todas as nações. [...] Estas dificuldades são todas comuns à nação em crescimento.” (OLIVEIRA, 1959, p. 341). Esta é uma forma de relativizar os problemas, já que eles ocorreriam com todos os países em processo de desenvolvimento, indistintamente – não tendo nenhuma influência a política econômica adotada nos países, portanto.

Outro traço da postura desenvolvimentista de Juscelino é a manutenção de seu tom otimista – apesar da crise no setor externo, que era grave, afirma que: “Não há, no entanto, motivos para pessimismo. Maiores que os nossos problemas do momento são as forças nacionais de expansão e recuperação.” (OLIVEIRA, 1959, p. 498).

Já no último discurso desse conturbado ano de 1958, em que fala pela Voz do Brasil, o presidente afirma que os problemas conjunturais que então atingiam o café estavam recebendo constante atenção por seu governo – algo que freqüentemente afirma –, e que as medidas tomadas para a comercialização da safra daquele momento teriam auxiliado grandemente para aumentar a exportação do produto. Ademais, a política internacional adotada com a colaboração de outros países latino-americanos teria contribuído no sentido de controlar a queda do preço do produto devido à superprodução e ao subconsumo. Juscelino ainda menciona medidas já tomadas e outras que logo seriam aplicadas, no sentido de melhorar os rendimentos com o café, como por exemplo o aproveitamento e beneficiamento da parcela da produção que ficaria retida, evitando sua queima, o que geraria inclusive novas divisas para o país. De qualquer forma, tais medidas teriam efeitos muito pequenos para a solução do problema. Talvez Juscelino mencione essas medidas apenas com o intuito de marcar a atuação do Estado na solução da crise do café.

Em síntese, de uma forma geral, a abordagem de Kubitschek sobre a crise do setor externo não ocupou o espaço que seria esperado (dada a relevância do assunto), nunca abordando com mais profundidade nem mesmo a política de retenção do café exportável, que foi umas das únicas medidas de mais significado prático, apesar de tal medida não conseguir solucionar o problema. Embora se possa pensar que questões relativas a atividade exportadora e balanço de pagamentos fossem assuntos áridos para serem tratados com o público em geral,



nem mesmo quando o presidente fala para públicos mais restritos e intelectualizados – em que poderia usar argumentos e explicações mais elaborados – aborda de forma mais detalhada tais temas. Ademais, tem-se a impressão que Juscelino evitou ao máximo abordar a crise do café de forma direta, até mais do que parece ter evitado discutir a questão da inflação. Talvez o objetivo de tal postura tenha sido em certa medida tentar desqualificar a importância da crise, ao minimizar sua abordagem no discurso, além de que a crise externa era algo menos diretamente observável pelas massas, que sofriam não com ela em si, mas com conseqüências, como a própria inflação.

Em março de 1959, pela Voz do Brasil, o presidente se pronuncia sobre a inflação e também faz considerações sobre a crise cambial, de uma forma rara em seus discursos:

[...] necessito da colaboração vigilante de todos, da cooperação ativa dos cidadãos, dos chefes de família e das donas de casa. Atravessamos uma situação cambial que o governo está enfrentando com decisão, aplicando para corrigi-la todos os remédios aconselháveis. Faço daqui um apelo, no interesse geral, para que se exerça a poupança em relação a tudo o que for supérfluo (OLIVEIRA, 1960, p. 96).

Nesse sentido, Juscelino reivindica que a população evite ao máximo o consumo de produtos importados, se valendo de opções nacionais, evitando artigos de luxo, como forma de gerar o máximo de economia de divisas para contribuir com a melhora da situação cambial e do balanço de pagamentos e também da inflação. Não deixa de ser um pouco anedótico, à primeira vista, esse pedido de Juscelino, que ele qualifica como uma busca de austeridade e que ele mesmo menciona que se refere a uma parcela pequena da população e a gastos relativamente pequenos com os produtos importados de luxo, enquanto a grande parte da população naquele momento passava por uma situação bastante difícil com a inflação. Entretanto esse pedido se mostra compreensível ao se levar em conta que a busca por solidariedade é uma característica do discurso político com a qual se intenta gerar coesão em torno do governo por parte de determinados segmentos da população, ao atribuir papéis ativos a esses dentro da lógica da política desse governo.

Nesse discurso, Juscelino aborda bastante a questão externa, expondo o que seriam os motivos da crise. Nesse sentido, o presidente afirma que o Brasil havia acumulado reservas de divisas durante a Segunda Guerra, ao serem alargados os mercados para exportações; entretanto, pouco tempo depois de tal conflito, essas reservas sofreram uma grande diminuição, estando completamente esgotadas quando de sua posse, segundo ele. Ademais, na ocasião de sua posse, o país detinha elevadas dívidas de curto prazo com o exterior. Ainda, em tal momento havia “[...] uma tendência desfavorável nos termos de nosso intercâmbio com

o exterior [...]” (OLIVEIRA, 1960, p. 100), além de que o governo havia se empenhado também logo naquele momento a controlar a alta inflacionária. Mais uma vez, o presidente aponta como condicionantes dos problemas externos apenas elementos alheios a sua política econômica, como se as escolhas desta – que implicaram em endividamento, por exemplo – não tivessem qualquer papel no surgimento ou ao menos no fortalecimento da crise.

Juscelino afirma ademais que “circunstâncias inelutáveis” (OLIVEIRA, 1960, p. 100) forçaram a adoção de alterações na política cambial nos últimos meses, diminuindo os subsídios ao câmbio de custo.

Os rudes efeitos depressivos do comércio internacional de produtos de base, a queda generalizada dos preços dos produtos primários nos mercados mundiais e as conseqüências da recessão norte-americana e européia atingiram de forma grave nossa balança de comércio exterior, obrigando-nos a medidas severas de austeridade cambial, que procuramos realizar com o mínimo de sacrifício de nossas atividades criadoras de riquezas (OLIVEIRA, 1960, p. 101).

O presidente prossegue seu pronunciamento relacionando a industrialização do país por meio do Plano de Metas com melhorias no setor externo:

O desenvolvimento industrial do país nos próximos anos evidenciará, de maneira insofismável, o acerto das previsões sobre o desenvolvimento pleno do Brasil. O funcionamento das indústrias de aço, alumínio, álcalis e veículos liberará divisas, entre 1958 e 1961, do montante de 475 milhões de dólares. A partir de 1960, estará praticamente nacionalizada a indústria automobilística (OLIVEIRA, 1960, p. 101).

O argumento em prol de sua política externa no sentido de que esta era justificada pelos resultados benéficos alcançados pelo Plano de Metas talvez fosse muito otimista, vez que, como apontado por Lessa (1982) e já mencionado nesse trabalho, a liberação de divisas não se daria em tão curto prazo, no qual contudo já viria a adquirir relevo a dívida externa. Além de que o presidente não considera em nenhum momento, ao menos no discurso, aspectos menos favoráveis relacionados por exemplo ao fato de o processo de industrialização levado a cabo em seu governo ser em grande medida capitaneado por empresas multinacionais, o que reverteria não só o controle mas também parte dos resultados desse processo para fora do país.

Por fim, abordando assuntos referentes a política externa e especificamente a crise do café, tem-se o discurso de Juscelino proferido no Conselho Nacional de Economia, no dia 16 de janeiro de 1961, discurso esse já largamente abordado no capítulo anterior. Em primeiro lugar, o presidente expõe o contexto em que recebe o governo, nas mesmas linhas do que

havia afirmado no discurso anterior, citado acima, e afirma que a política de desenvolvimento de seu governo veio em alguma medida para ser uma solução para tal conjuntura:

Desde os incentivos e motivações psicológicas, que se tentou obter com a determinação de *metas* de desenvolvimento, até a quebra de pontos setoriais de estrangulamento da economia – como a energia, os transportes, o aço, etc. – e ainda o esforço dinâmico para atrair capitais estrangeiros, que tendiam a retrair-se, tudo foi feito para inverter as tendências de depressão contidas na conjuntura de 1955 e 1956 (OLIVEIRA, 1961b, p. 101, grifo do autor).

No tópico deste discurso em que aborda o balanço de pagamentos, Kubitschek detém-se basicamente em considerações sobre o café. O presidente menciona a grande queda do preço do produto em decorrência de sua superprodução, e afirma que a estabilização de preços que foi conseguida durante o seu governo, mesmo em um preço baixo, somente foi alcançada a duras penas para a economia do país. Este é o único momento em que reconhece que a crise do café e o tratamento a ela dedicado pelo governo teriam tido conseqüências ruins, algo notável, já que Juscelino nunca reconheceu sequer qualquer falha na previsão do Plano de Metas quanto à necessidade de capitais externos, mesmo no caso de haver uma crise no setor externo, como citado acima.

Ainda nesse discurso, Juscelino sai em defesa de sua política voltada à melhoria da situação do café, no sentido de que em princípio o governo adotou medidas mais conservadoras, evitando uma grande expansão das vendas do produto ou uma “guerra de preços” (OLIVEIRA, 1961b, p. 102), medidas essas que poderiam redundar no curto prazo em diminuição e não aumento de divisas, segundo a idéia bastante consolidada de que a demanda pelo produto seria inelástica a preço, “[...] para se lograrem compensações de preço a uma exportação que tendia a cair.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 103). Prossequindo, o presidente afirma que os resultados da política baseada nessas considerações foram bons em 1956, mas deixaram muito a desejar em 1957 e 1958, e que por isso modificou-se a forma de lidar com a questão, aliando “[...] um disciplinamento internacional, através de acordos com outros supridores com uma política francamente mais agressiva de vendas.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 103). Com tal mudança, segundo Juscelino, o país teria conseguido aumentar consideravelmente sua exportação do produto em 1959, sem que a elasticidade-preço da demanda se mostrasse tão baixa quanto era imaginado e, portanto, mesmo com redução no preço do café teria-se aumentado de forma considerável as divisas obtidas com o produto.

Ainda nesse discurso, Kubitschek vai contra o que pregou várias vezes durante a crise externa, a respeito da importância de se aumentar e diversificar as exportações, e do empenho

do governo nesse sentido. No que concerne aos demais produtos de exportação do país, o presidente defende que o contexto vivido durante seu mandato não foi diferente da situação do café, devido à recessão dos países importadores, e defende que

Gravíssimas opções tiveram de ser feitas então. As medidas que, a longo prazo, poderiam estimular as exportações, pouco ou nada prometiam nos curtos prazos, e várias delas poderiam ter impacto relativamente desfavorável no programa imediato de desenvolvimento. A consciência de que talvez todo o futuro do desenvolvimento brasileiro viesse a depender da continuidade do esforço, nos anos imediatamente subseqüentes, da não interrupção desse impulso que poderia estar atingindo o seu momento climático, presidiu à decisão de continuar o esforço imediato e de nada fazer que acarretasse a redução a curto prazo do impulso já adquirido (OLIVEIRA, 1961b, p. 102-103).

Kubitschek, nesse momento em que saía do governo, e que portanto se mostrava nitidamente a posição secundária com que foi tratado o setor exportador da economia (em comparação com o setor industrial), talvez se sentisse compelido a justificar a menor dedicação que o seu governo devotou a ele em detrimento de outras áreas.

Juscelino relaciona a crise no mercado de café com o processo inflacionário vivido durante seu mandato, no sentido de que tal crise exigiu gastos vultosos por parte do governo, no intuito de diminuir a redução no ingresso de divisas. Nesse discurso, como já dito no capítulo 1, o foco central de Kubitschek foi a defesa, por meio de vários argumentos, de que a elevação da inflação não foi efeito de sua política econômica, tendo tido outros condicionantes. Nesse sentido, a ênfase dada nesse importante discurso a questões relativas ao setor externo foi bem menor, dando a impressão de que naquele momento do fim do seu mandato, ao menos na opinião de Juscelino, a inflação deveria ser tida como um problema mais grave, que exigia mais comentários da parte do presidente, o que não seria válido para o setor externo, vez que, apesar de concluir que a questão do café era algo problemático inclusive para os governos que se seguiriam ao seu, Juscelino destaca a melhora na obtenção de divisas com esse produto ao longo dos últimos anos de seu governo. Portanto, também nesse discurso, Kubitschek não considera os outros problemas já existentes ou que viriam a logo eclodir em decorrência de sua política externa, talvez por não conseguir enxergá-los como problemas, ou por achar melhor não chamar a atenção para eles, deixando de fato que os governos seguintes se dedicassem a resolvê-los, mesmo que tendo sido criados ou alimentados em sua administração.

Dentro desse contexto de crise devida à grande queda da receita das exportações e do surto inflacionário, é que o país se vê às voltas, em parte da segunda metade de 1958 até meados de 1959, como já visto no capítulo 1, com o Plano de Estabilização Monetária – PEM

– e com as exigências de mudanças de política econômica feitas pelo FMI. Abordar-se-á, em seguida, aspectos relativos ao PEM e ao rompimento com o FMI mais diretamente relacionados ao setor externo da economia, bem como considerações de Juscelino nesse sentido.

O PEM previa em seu texto controlar o crescimento dos meios de pagamento de forma a buscar estabilizar os preços e também melhorar a situação do balanço de pagamentos. Quanto às contas externas, de forma mais específica, a proposta desse Plano previa, para a melhora do balanço de pagamentos, a diminuição da demanda por produtos importados por meio de contenções monetárias e de crédito, a aplicação de uma política cambial realista, a desburocratização da atividade exportadora, a extinção paulatina dos subsídios cambiais, a redução da liberação de importações por meio de créditos de fornecedores, a atrelagem de investimentos de longo prazo e que envolvessem grandes montantes de recursos à utilização de financiamentos externos também de longo prazo, e a canalização dos próximos recursos conseguidos com o câmbio para a reposição das reservas internacionais, antes de ser liberada uma expansão das importações (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Como se viu no capítulo 1, o gradualismo do PEM chocou-se com a defesa de medidas mais drásticas pelo FMI. No que concerne ao setor externo da economia, em consonância com Sola (1998), tal gradualismo se nota nas medidas a serem aplicadas para melhorar a situação do balanço de pagamentos, por preverem uma aplicação de medidas ortodoxas mas “em um estágio subsequente” (SOLA, 1998, p. 198), em relação por exemplo à significativa diminuição de subsídios cambiais e à restrição ao uso de créditos de fornecedores. Ainda nessa linha de gradualismo, tinha-se a intenção prevista no PEM de utilizar as receitas provenientes dos leilões cambiais no crescimento das exportações e no financiamento da atividade cafeeira, o que demonstrava que não se iria de forma instantânea extinguir o regime cambial então em funcionamento; ademais, as medidas previstas para melhorar o balanço de pagamentos eram no sentido de adotar uma “estratégia clássica de desvalorização” (SOLA, 1998, p. 199). Em suma, no que concerne ao setor externo, o estratagema do PEM era gradualista e maleável vez que “[...] um novo esquema cambial abria espaço para a diversificação das exportações sem deixar de atender (temporariamente) às reivindicações dos cafeicultores.” (SOLA, 1998, p. 200). É nesse sentido que, como conclui a autora, a proposta do PEM era pouco ortodoxa em relação às prescrições do FMI por levar em conta a dimensão política das alterações que implicaria.

Já do lado do volumoso grupo insatisfeito com o PEM, por considerar tal plano muito austero, havia os cafeicultores, temerosos com a postura do governo de compra dos

excedentes do café. Estes se incluem no grupo que se uniu ao Banco do Brasil no desrespeito às prescrições do PEM no sentido de controle dos créditos fornecidos por essa instituição. De fato, os desentendimentos entre governo e cafeicultores naquele momento de tentativa de estabilização atingem dimensões sérias (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). A compra prevista dos estoques da safra de 1958-1959 seria bem menor que as anteriores, modificação feita por Lucas Lopes dentro da política do PEM, segundo a qual o governo adotaria medidas mais comedidas de ajuda ao produto, o que resultou na resistência dos cafeicultores paulistas, que pretendiam realizar em protesto uma grande carreato, a Marcha da Produção, que Lopes solicitou ao Exército que fosse impedida (SKIDMORE, 1988). Nesse sentido, Sola (1998) arremata que o setor exportador de café, tradicional, apesar de ficar em segundo plano na política de desenvolvimento, e que sofria em certo sentido com a política cambial, ainda tinha poder de barganha a ponto de limitar, ainda mais, as possibilidades de atuação do governo naquela circunstância de crise. Juscelino, como seria de se esperar, jamais menciona tal episódio com os cafeicultores em seu discurso, da mesma forma que em geral não entra em maiores detalhes sobre sua política para com eles, independentemente do grupo ouvinte de seus pronunciamentos.

Com a insatisfação do FMI com o PEM e diante da solicitação do Brasil de aval do Fundo para um empréstimo em bancos dos Estados Unidos e de um saque nessa instituição<sup>16</sup>, esta faz uma avaliação da situação do país, e neste exame incluía-se, especificamente no concernente ao setor externo, a opinião de que o sistema cambial estava numa situação difícil, não comportando a procura por divisas que o acometia, além de que o câmbio era considerado irrealista, e que o balanço de pagamentos do país estava desajustado de forma crônica. Nesse sentido o FMI somente forneceria recursos ao país após a aplicação de grandes mudanças na política, que teriam à frente uma grande reforma cambial, que estaria dentro de um programa antiinflacionário. O desfecho das conversações do país com o FMI é conhecido: Kubitschek se nega a realizar a reforma cambial prescrita pelo Fundo, cortando relações com ele e angariando o apoio de nacionalistas que iam contra a “[...] internacionalização causada por sua política industrial [...]” (LEOPOLDI, 1991, p. 83)<sup>17</sup>.

Como visto no capítulo anterior, Juscelino fala aos manifestantes que foram saudá-lo quando da sua ordem de suspensão das negociações com o FMI, em 17 de junho de 1959.

---

<sup>16</sup> Vide capítulo 1.

<sup>17</sup> É interessante mencionar que, segundo Vizontini (1996), o corte de relações do Brasil com o FMI, em 1959, está relacionado a uma provocação aos Estados Unidos no sentido de que este país agisse mais favoravelmente em relação à OPA, vez que naquele momento “[...] esvaziavam a OPA, onde desejavam apenas estudar projetos específicos, por país, recusando a discussão de um plano econômico amplo.” (VIZENTINI, 1996, p. 243).

Mais especificamente no que concerne à dimensão externa da economia, o presidente argumenta que as opiniões e sugestões de outros países quanto à forma segundo a qual o Brasil deveria tratar suas questões financeiras seriam adotadas ou não segundo o que o próprio país julgasse melhor para si. Nesse mesmo sentido, o Brasil não poderia obrigar outros países a lhe emprestar recursos para melhorar o seu balanço de pagamentos, além de que a consciência de que o Brasil é um país suficientemente responsável por suas atitudes não o permitiria atribuir a responsabilidade dos seus problemas a outros Estados. Entretanto, o presidente assevera a importância de que o mundo tenha uma perfeita compreensão da postura do Brasil diante de seus problemas, na qualidade de país que não mais aceita que seu futuro seja de um mero primário-exportador e fique assim à mercê das oscilações por que passarem os seus mercados importadores.

Necessitamos de amigos e damos à colaboração estrangeira todo o seu valor. Não somos obstinados ou ressentidos, a ponto de desconhecemos que, da ajuda mútua internacional, muito depende a plenitude do desenvolvimento dos povos. Temos, neste continente, o próprio exemplo histórico dos Estados Unidos, beneficiários de investimentos técnicos e financeiros da Europa. Mas essa mesma consciência de que nos é útil a colaboração alienígena nos leva a desejar que ela não seja prestada apenas sob forma de crítica, mas que seja dinâmica e criadora. Não precisamos apenas de que nos mostrem inconvenientes de natureza imediata; entenda-se, porém, que para o Brasil a viagem do desenvolvimento é a própria rota de nossa salvação e que, para tanto, devem acreditar que somos capazes de governar-nos e de levar adiante uma grande tarefa. [...] é indispensável também que a amizade se traduza em algo de mais valioso que qualquer bem material, como, por exemplo, a demonstração de que confiam em nós (OLIVEIRA, 1960, p. 185-186).

Tendo-se abordado, por um lado, os fatores de incentivo ao ingresso do capital estrangeiro, e por outro, os problemas de origem interna ou externa vividos no período Kubitschek que influenciaram as contas externas do país, pode-se sistematizar os resultados da política econômica levada a cabo no período, já abordados de forma esparsa ao longo do texto. Nesse sentido, as considerações dos estudiosos da segunda metade da década de 1950 centram-se em dois pontos, quais sejam, a “essencialidade” com que é vista a forte entrada de capital estrangeiro, e o legado problemático no setor externo deixado por Kubitschek para seus sucessores.

Como decorrência direta da forma como se deu a entrada de capitais estrangeiros no país, teve-se o endividamento externo, “corolário natural” (MALAN, 1995, p. 84), vez que o financiamento de importações somente pode se dar via exportações ou endividamento, e se sabe a proeminência que esta segunda forma de financiamento obteve no período, viabilizada inclusive pelos incentivos governamentais. Para esse autor, o aspecto preocupante não era de

forma principal o montante da dívida externa – o crescimento desta inclusive se deu a uma taxa bem parecida à do crescimento econômico – mas a forma assumida por ela, vez que o país aumentava progressivamente seu endividamento de curto prazo<sup>18</sup>, de forma que 70% da dívida do país teria que ser quitada num prazo de três anos, a contar de 1960. Ademais, o elemento principal da dívida se configurava nos créditos de fornecedores<sup>19</sup>, fáceis de serem obtidos, principalmente originários da Europa e do Japão, mas que tinham um custo elevado e prazos curtos de pagamento, chegando a ponto de no fim do governo de Juscelino as amortizações suplantarem novos financiamentos, criando um grave problema de liquidez, cuja solução, passageira, somente seria alcançada no governo de Jânio Quadros – que recebeu de seu antecessor uma grave situação de “iliquidez do balanço de pagamentos a curto prazo” (MALAN, 1995, p 85).

De forma geral, para Lessa (1982), a política de capital externo de Kubitschek foi eficaz no sentido de conseguir concretamente capitais fundamentais ao Plano de Metas, apesar de a forma de obtenção desses capitais ter sido muito custosa para o país. Entre os malefícios de tal política, tem-se a apropriação de uma parte do excedente produzido dentro do país por empresas beneficiadas pela política de estímulos ao capital estrangeiro, além da concentração do parque industrial, já que as empresas favorecidas acabavam controlando as outras do seu setor. Apesar desses problemas, segundo o autor, não se pode perder de vista que esta política permitiu de fato as importações de bens de capital que não teriam como ser realizadas, naquele momento, de outra forma: o grande endividamento externo era o único meio factível, naquele momento – levando em conta as limitações relativas ao financiamento vistas no capítulo anterior – para a aquisição de bens de capital provenientes do exterior, fundamentais para o investimento planejado no Plano de Metas, para o prosseguimento da industrialização substitutiva de importações.

Já Malan (1995) destaca ainda outro motivo de importância do ingresso de capitais forâneos: segundo esse autor, ao se referir principalmente ao café, a

[...] redução quase contínua das exportações brasileiras de 1951 até 1958 e sua estagnação no triênio 1958-1960 poderiam ter comprometido seriamente o esforço de acumulação de capital e de industrialização nos anos cinquenta devido à escassez

---

<sup>18</sup> Um dos constituintes dessa dívida foram as operações *swap*, das quais o governo de Kubitschek se valeu no fim do período presidencial, quando já se viam exauridas as demais formas de crédito, como alternativa para conseguir mais divisas e se desvencilhar de um estrangulamento externo naquele momento; entretanto, era um dos métodos mais onerosos de obtenção de recursos estrangeiros (LESSA, 1982).

<sup>19</sup> “Embora de maturidade curta e alto custo em termos das taxas de juros envolvidas, estes créditos eram, na verdade, uma espécie de financiamento para o desenvolvimento para os países importadores, uma vez que estavam ligados à compra de maquinaria e equipamento estrangeiro.” (MALAN, 1995, p. 77).



de divisas, não fora o recurso ao capital estrangeiro de risco (investimento direto) e de empréstimo que marcou o período (MALAN, 1995, p. 82).

Em suma, o rápido desenvolvimento industrial concretizado pela política econômica de Kubitschek teve como efeito colateral o grande endividamento externo, sendo que o balanço de pagamentos apresentou déficit em quase todo o período Kubitschek, devido aos resultados insatisfatórios das exportações e a grande saída de divisas na forma de remessas de lucros, serviço da dívida, entre outras. É nesse sentido que, ao lado da inflação, o governo Kubitschek deixou para seus sucessores problemas referentes ao balanço de pagamentos e à dívida externa.

Retomando o discurso de Kubitschek, tem-se que este traz com frequência, durante todo o seu governo, apelos que têm como pano de fundo a ideologia desenvolvimentista, utilizados principalmente para legitimar sua política econômica no que tange a relações exteriores, especialmente o estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, mas que usam como meio imediato a menção de conceitos como os de independência e autonomia econômicas, e nacionalismo.

Nesse sentido, um conceito usado por Juscelino durante todo o seu mandato para respaldar sua política econômica é o de que a industrialização do país, mesmo tendo como um de seus principais financiadores o capital externo, geraria uma maior autonomia, uma maior independência nacional, graças ao desenvolvimento econômico. A observação no discurso de Kubitschek dessa noção de independência chama mais a atenção justamente pelo fato de muitos autores enxergarem que sua política, antes de trazer uma independência econômica ao país, na verdade apenas a perpetuava, somente mudando sua forma. Para o pensamento de Kubitschek, ao contrário, a dependência de um país é diretamente relacionada a sua circunscrição à produção e exportação de produtos primários, vulneráveis às oscilações de seus preços e de suas demandas por parte dos países importadores.

A sorte está lançada: é impossível ao Brasil deixar de ser uma nação industrial. Precisamos intensificar ao máximo, é certo, as nossas atividades agropastoris, mas já passou o tempo em que a industrialização do Brasil constituía tema de debate. Não há mais debate. Sabemos que não existe nação verdadeiramente independente e grande que não disponha de capacidade para transformar e valorizar as suas matérias-primas (OLIVEIRA, 1958a, p. 21).

Ainda nesse sentido, o Brasil, que teria como destino ser uma “grande nação” (OLIVEIRA, 1958b, p. 93), dada a sua pujança, o seu grande crescimento populacional, o seria ao se industrializar, e não sendo uma mera “terra de plantação” – que sofre com a

competição de “zonas coloniais” (OLIVEIRA, 1958b, p. 94) por mercados, ou seguindo o “[...] moroso caminho de país ‘essencialmente agrícola’ no velho sentido, de terra de poucas culturas e de indústrias extrativas, de economia dependente.” (OLIVEIRA, 1960, p. 202).

Ao se pronunciar em março de 1959, Juscelino afirma que as dificuldades econômicas do país recebiam grande atenção do governo, via seu Plano de Metas, que estava permitindo um grande crescimento do país e que possibilitaria a “continuidade do nosso desenvolvimento” (OLIVEIRA, 1960, p. 99). Tal política seria a certa:

Só existe além dela uma alternativa, que o Brasil se recusa firmemente a aceitar, por indigna dos seus destinos: a da estagnação numa economia primária que nos distanciaria irremediavelmente dos países industrializados e nos condenaria a uma eterna situação de dependência. A atual política de desenvolvimento tem sido por todos reconhecida como correta e capaz de eliminar os pontos de estrangulamento da economia, criando, ao mesmo tempo, novos fatores de germinação de atividades econômicas e de enriquecimento (OLIVEIRA, 1960, p. 99).

Como fazia em relação ao problema inflacionário, portanto, Kubitschek coloca sua política desenvolvimentista, o Plano de Metas, como solução dos problemas do país que o mantinham como dependente, além de ser também a solução da crise econômica então existente. Aqui, o presidente busca uma vez mais não salientar os problemas econômicos, ao projetar luz sobre o seu programa de desenvolvimento.

Já o trecho a seguir – dito em Belo Horizonte, em dezembro de 1960, ao falar sobre as ações de seu governo em prol do desenvolvimento do país, como em relação às estradas, à industrialização, entre outras – é bastante elucidativo da visão de Kubitschek sobre dependência, ao concluir: “Assim entendi a complementação econômica da independência política, segundo o pensamento de que, sem a auto-suficiência, o que há é a dependência entre as nações, posta tantas vezes em termos de subordinação.” (OLIVEIRA, 1961a, p. 420).

Por fim, vale mencionar que em setembro de 1960, ao abordar o problema da restrição da capacidade de importar do país naquele decênio, bem como a situação econômica brasileira, em que havia grande dependência de produtos importados, como combustíveis e equipamentos, Juscelino conclui que o país seria por isso “[...] comandado do exterior, segundo interesses que nem sempre coincidiam com os nossos.” (OLIVEIRA, 1961a, p. 328). E seria com o intuito de superar tal dependência e de alimentar o crescimento do Brasil, que seu governo não teria medido esforços, com todos os investimentos que ocorreram, fazendo com que o país já pudesse prever o dia em que iria “[...] liderar o seu próprio crescimento, reduzida que vai sendo a importância estratégica das importações na formação de capital” (OLIVEIRA, 1961a, p. 329).

Como dito acima, autores que se debruçaram sobre o período Kubitschek não necessariamente encaravam que o desenvolvimento industrial que se valia de financiamento externo garantiria uma maior autonomia ou independência econômica ao país. Nesse sentido, vale a pena deixar registrada essa visão em relação à industrialização da segunda metade da década de 1950 (exposta também por autores como Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado). Por exemplo, Ianni (1979), ao discorrer especificamente sobre o governo de Juscelino, afirma que o desenvolvimento industrial de então apenas diversificou a pauta de importações nacional, gerando a necessidade da importação de itens como equipamentos e matérias-primas diferentes, para permitir o prosseguimento desse desenvolvimento, não rompendo, dessa forma, com a dependência do exterior. Ainda nesse sentido, para o autor, nesse período

[...] desenvolveu-se novo estágio no processo de internacionalização da economia brasileira. Isto é, a estrutura do setor industrial tornou-se amplamente integrada à estrutura econômica mundial, por intermédio das empresas multinacionais. Isto significa que as decisões sobre a política de produção, comercialização, novos investimentos etc. de muitas empresas deveriam ser tomadas no exterior; ou em combinação com as decisões tomadas pelas matrizes. [...] Portanto, a industrialização ocorrida no Brasil implicou na reformulação das relações de dependência. Nos termos em que ocorreu, ela ampliou e aprofundou a internacionalização da economia brasileira (IANNI, 1979, p. 168-169).

Já na opinião de Cardoso (1980a, 1980b), a partir da década de 1950 passou a se verificar a concorrência das empresas oligopolistas dos países desenvolvidos em relação aos mercados domésticos dos países da periferia, o que contribuiu, em certa medida, para o desenvolvimento industrial: ocorreu a diversificação e a internacionalização da atividade produtiva latino-americana, bem como desenvolvimento e diversificação do setor terciário (CARDOSO, 1980b). Esta nova forma de relacionamento entre o centro e alguns países periféricos da América Latina<sup>20</sup>, que altera a forma de dependência destes em relação àquele, foi cunhada por esse autor de industrialização dependente-associada, vez que a burguesia local associa-se aos capitais estrangeiros, subordinando-se a eles, e o controle da produção industrial que se desenvolve a partir de então, constituída por setores chaves, fica em grande medida nas mãos do capital estrangeiro, principalmente por meio das empresas multinacionais (CARDOSO, 1980a). E esta modalidade de desenvolvimento da periferia latino-americana, dependente e associada aos trustes (ou oligopólios internacionais), existiria no Brasil pelo menos desde o governo de Kubitschek (CARDOSO, 1980a).

---

<sup>20</sup> Em especial os de maior mercado, como Brasil, Argentina e México.

Ainda quanto ao uso, por Juscelino, dos termos acima citados, vale mencionar que Ianni (1979) faz uma afirmação que não se coaduna com o observado na leitura dos discursos: de que esse presidente, ao contrário de Vargas, tomava como elementos não relacionados e distintos industrialização e autonomia, emancipação, independência econômicas. Ora, o observado é justamente o contrário. Para Juscelino, a industrialização seria o elemento mais importante para o país alcançar sua independência, sua emancipação, mesmo e talvez principalmente se valendo do capital estrangeiro, de forma que a industrialização estaria totalmente atrelada à emancipação. E uma justificativa que o autor apresenta para sua opinião serve justamente para demonstrar o que aqui é defendido: o aparecimento nos discursos, lado a lado, dos conceitos de industrialização e capital externo.

O nacionalismo também é um conceito a que Juscelino recorre com muita frequência em seus discursos, de forma profundamente atrelada a sua retórica desenvolvimentista, no sentido de que ser nacionalista é buscar o desenvolvimento do país pela via da industrialização, independentemente que para isso seja necessário o forte aporte de capitais estrangeiros. A menção do termo nacionalismo ao defender sua política econômica é bastante utilizada por Juscelino também por ser uma forma de responder aos segmentos da sociedade que estivessem insatisfeitos, por considerar que a política de Kubitschek era “entreguista”; ora, ao justificar a abertura ao capital externo justamente com argumentos nacionalistas, o presidente busca esvaziar – mas de forma amena, dentro do seu espírito conciliatório – o discurso de quem criticava a internacionalização da economia brasileira que estaria ocorrendo naquele momento. Nesse sentido, o presidente lança mão de conceitos como xenofobia, no sentido de que a aversão pura e simples a capitais de outros países, que teriam boas intenções para com o Brasil, não estaria de acordo com uma postura realmente nacionalista: por exemplo, ao falar na celebração da Independência, em setembro de 1956, Juscelino procura conciliar o nacionalismo com a entrada de capitais externos, ao defender que

[...] o puro e nobre e inteligente nacionalismo não se confunde com xenofobia. [...] Todos os estrangeiros que vierem para cá sem propósitos de subordinação ou inferiorização do nosso povo, todos os estrangeiros que vierem colaborar conosco e valorizar a nossa terra em harmonia com a sua – estes serão bem vindos e bem recebidos, sem reservas ou agressividade, antes com afeto e cordialidade (OLIVEIRA, 1958a, p. 234).

É interessante notar que expressões como “nacionalismo xenóforo”, para criticar a visão negativa tida sobre a participação do capital estrangeiro na industrialização nacional, eram usadas por Eugênio Gudin, um dos mais expressivos economistas neoliberais da época

de Juscelino, segundo Bielschowsky (1996). Este fato realça como Kubitschek, cujo governo visto de uma maneira global não poderia se enquadrar na denominação de liberal, manifesta idéias que encontram semelhança com as concepções de economistas como Gudin, apesar de esta coincidência de opiniões se dar, na verdade, em prol do desenvolvimentismo. Isto mostra que o presidente dispunha-se a se valer de quaisquer argumentos, independentemente a que corrente do pensamento pertencessem, desde que servissem como instrumentos para legitimar sua política econômica (no caso, sua defesa da utilização de capitais estrangeiros na industrialização, algo de acordo com a ortodoxia econômica, que normalmente sustenta a livre mobilidade de capitais e, à época, defendia-a seja como forma de carrear poupança externa para financiar o crescimento, seja para atrair tecnologia).

Ademais, ao falar em setembro de 1956 na abertura do Curso de Treinamento sobre Problemas do Desenvolvimento Econômico, patrocinado pelo governo e pela CEPAL, o presidente defende – totalmente dentro da concepção cepalina – que, como o nível de investimentos que se fazia necessário para agilizar o processo de desenvolvimento do país superava as poupanças nacionais, a esse caberiam três alternativas: uma dura redução do nível de consumo, ou a desistência pela busca do maior desenvolvimento, conformando-se com um menor nível de investimentos, ou a atração de capitais estrangeiros até o momento em que o crescimento da renda interna gerada pelo desenvolvimento dispensasse a necessidade de tais capitais. E nesse sentido o presidente assevera:

A colaboração do capital estrangeiro não é assim matéria para debate emocional; é uma necessidade técnica. E a aceitação dessa colaboração é compatível com o mais acendrado nacionalismo, pois o verdadeiro nacionalista é aquele que procura apressar o desenvolvimento econômico, sem o qual a nação continuará fraca e pobre. Se a nossa capacidade interna de capitalização é limitada, o recurso ao capital estrangeiro que pretenda integrar-se efetivamente ao nosso país é um meio de fortalecer a nossa economia. Rejeitar o capital estrangeiro sem a capacidade técnica e econômica de fazer os investimentos rejeitados não é nacionalismo; é fraqueza e timidez (OLIVEIRA, 1958a, p. 246-247).

Ao justificar o capital estrangeiro como uma “necessidade técnica”, Juscelino busca tirar o debate de uma dimensão ideológica, como forma de desqualificar as críticas que sofria em relação à dimensão de tal uso. Ademais, faz sentido, dentro de um ponto de vista do discurso político, o presidente pôr dentro da definição de “técnico” aquilo que não gostaria de abordar: tal adjetivação seria uma justificativa para tentar tirar de pauta um assunto cujos aspectos potencialmente negativos não seriam interessantes de ter destaque em seu governo, sendo, na verdade, um tema delicado que precisava ser ocultado para dar o mínimo possível de margem a críticas. Esta exclusão do plano ideológico da questão referente ao emprego do

capital estrangeiro também é notada por Cardoso (1978), ao bem resumir que, de acordo com um olhar pragmático sempre assumido pelo presidente,

[...] Juscelino opõe uma atitude emocional – a oposição ao estrangeiro, que entende nesse sentido –, que ele rejeita, a uma atitude racional – a que considera a relação entre meios (capital e técnica) e fins (o desenvolvimento econômico) com argumentos técnicos –, que ele assume (CARDOSO, 1978, p. 196).

Esta autora enxerga no discurso, ademais, a defesa de Kubitschek que, de um ponto de vista “técnico”, os países subdesenvolvidos não conseguiriam vencer por si sua pobreza e estagnação, independentemente dos esforços que realizassem, e dessa forma seu desenvolvimento dependeria da colaboração de outros países. Tal colaboração, contudo, não deveria ser vista com receio, dado que, com a prosperidade auferida por meio dela viria, por sua vez, em consequência, a soberania nacional.

Já em outro momento de 1956, ao falar na inauguração de uma fábrica de automóveis em São Paulo, o presidente relembra outras instalações de empresas de capitais estrangeiros, e conclui que:

Seria excessivamente longo citar aqui os numerosos empreendimentos de grande relevo, benéficos para nós, da colaboração técnica e dos investimentos financeiros de povos amigos. O nacionalismo sadio, o que pugna pela independência econômica do Brasil, o que deseja a elevação do nível de vida dos operários e das classes menos favorecidas, só pode exultar com o interesse que despertamos nos meios industriais dos grandes países (OLIVEIRA, 1958a, p. 345).

Aqui o presidente procura associar a entrada de capitais estrangeiros não somente a uma postura nacionalista, mas à independência do país. Ademais, novamente pode-se notar, mesmo que sutilmente, uma certa admiração com o interesse dos países desenvolvidos em investir no Brasil, desconsiderando que se o fazem, é por tal investimento se mostrar rentável.

Discursando no Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, em dezembro de 1956, ao elogiá-lo, o presidente aproveita a conotação nacionalista desse instituto para defender também o nacionalismo levado a cabo por seu governo, enxergando no ISEB respaldo a ele. Mas essa apropriação do conceito de nacionalismo para seu governo desenvolvimentista não aparece somente em discursos a um público mais letrado; por exemplo, ao discursar em 1957 por ocasião das comemorações do Dia do Trabalho, Juscelino aborda-o novamente, e desta vez com uma visão menos subserviente:

O nacionalismo que objetivamos é o que se fundamenta em nosso desenvolvimento.

O nacionalismo que convém ao Brasil é o que tende a colocá-lo entre os demais países do mundo em condições de falar de igual para igual, sem nenhuma subserviência, sem nenhum receio, sem nenhum sentimento de inferioridade. Não é nacionalismo o que nos conduz a estender a mão e implorar ajuda. O Brasil não precisa mendigar. Se solicita apoio e colaboração de fora, tem também o que oferecer.

Nacionalismo não é paixão fanática, grosseira, deformadora, imoderada, mas consciência nítida e um nobre amor ao seu país, que inspira o desejo de defendê-lo, servi-lo, honrá-lo (OLIVEIRA, 1958b, p. 104).

De novo nesse trecho parece que Kubitschek se preocupa em responder a alguma crítica, provavelmente de segmentos mais próximos de um nacionalismo mais “exigente”, mas ao mesmo tempo busca concordar com tais segmentos, no sentido de que o Brasil não precisaria suplicar pelo auxílio vindo do exterior – ou seja, busca conciliar seu discurso com dois lados extremos. Ainda nesse trecho, Kubitschek passa a idéia de que para o país se igualar, se manter num mesmo patamar, provavelmente dos países desenvolvidos, precisaria do capital externo, ou seja, este capital seria portanto fundamental para que o Brasil deixasse de ser inferior.

Em outra ocasião, ainda em 1957, por sua vez, Juscelino dá uma resposta mais dura aos críticos de sua política exterior, ao negar a possibilidade de o país ser colonizado, àquela altura, por países que tão somente investissem aqui seus capitais, buscando desqualificar tal argumento ao colocá-lo no nível de “ofensa”:

Não há capital colonizador a não ser nas colônias. Num país como o Brasil o que é colonizador é a ausência de investimentos, ausência de emprego de capitais. Não somos mais nação colonizável. Acreditar na possibilidade de sermos escravizados por influências do dinheiro estrangeiro é o mesmo que concluir pela nossa fragilidade, pela nossa anemia completa e irremediável, é ofensa à nossa personalidade nacional e ao nosso caráter de povo formado (OLIVEIRA, 1958b, p. 33).

Na análise de Cardoso (1978), a definição de nacionalismo de Kubitschek pautada no desenvolvimento

É uma caracterização particular do nacionalismo, quase inteiramente destituída dos seus elementos propriamente políticos, em que a Nação, compreendida como expressão de um povo, seria o elemento definidor por excelência (CARDOSO, 1978, p. 193).

Ainda na opinião da autora, Juscelino simplifica e minimiza as outras concepções de nacionalismo existentes nos países subdesenvolvidos – que não são terminantemente contra a participação estrangeira sob qualquer forma, sendo que mesmo as concepções mais radicais

têm critérios para discernir o estrangeiro, como dominação e exploração – ao adjetivar todas essas manifestações simplesmente como xenofobia, ou aversão ao estrangeiro.

[...] pode-se notar claramente a preocupação de generalizar a relação com o estrangeiro, no sentido de que seja entendida como relação com *qualquer* outro povo, sem maiores distinções. A ideologia, nesse ponto, esquece, e não sem propósito, o argumento fundamental das formulações a que, sem explicitar que o está fazendo, se opõe – a discussão de relações específicas de dependência a determinado tipo de nações estrangeiras, especialmente através do intercâmbio de capital, discussão essa centrada, na época, na remessa de lucros para o exterior e na ‘sangria’ que isto representava para a economia nacional (CARDOSO, 1978, p. 196, grifo da autora).

Vista a utilização do conceito de nacionalismo por Juscelino, vale considerar em que pé andava esta ideologia, de uma maneira geral, no país, naquele momento, com o intuito de confrontá-la com o nacionalismo manifesto pelo presidente, inclusive como forma de compreender seu uso por ele. Nesse sentido, de acordo com Bielschowsky (1996), no período de governo de Kubitschek, a ideologia nacionalista no campo econômico, que havia tido uma queda relativa em importância com o fim da campanha do petróleo, em 1952, é um tema retomado por socialistas e em algumas circunstâncias também pelos desenvolvimentistas nacionalistas, dando destaque a três elementos: a retomada da argumentação em prol do monopólio da Petrobrás, bem como do controle por parte do Estado da produção e distribuição de energia elétrica; a defesa da questão referente ao controle das remessas de lucro, ao ser notada nessa questão o principal elemento dos problemas no balanço de pagamentos; a ligação da postura ortodoxa do FMI ao imperialismo, que iria contra a industrialização do país.

Quanto a esse reacendimento do nacionalismo no governo de Kubitschek, Carone (1985) postula que o próprio fato de as atenções nacionais terem se voltado fortemente para o aspecto econômico do país em consequência do plano de desenvolvimento de Kubitschek fez com que se restabelecesse uma postura nacionalista em prol das riquezas nacionais, e também com que houvesse o aparecimento de segmentos políticos que se dedicaram a combater a desnacionalização que estaria em voga naquele momento. Nesse sentido, surge a Frente Parlamentar Nacionalista – FPN, constituída por deputados de vários partidos, entre os quais o PSD e o PTB, que, junto a segmentos como os comunistas, iam contra correntes consideradas “entreguistas”, e também contra atitudes do governo que privilegiariam em excesso o capital estrangeiro.

Atinente a este ponto, pode-se relacionar, em primeiro lugar, que segundo Ianni (1979), com o maior destaque tido em grande medida por empresas privadas multinacionais e



empresas nacionais a elas ligadas, com o Plano de Metas, o tema da desnacionalização da economia do país veio à tona e foi largamente discutido no meio constituído pelos partidos políticos, imprensa e pela “pequena burguesia industrial”, e mesmo entre a “grande burguesia industrial” (IANNI, 1979, p. 175) que também queria auferir os benefícios em termos de monopólio que empresas de maior porte já estabelecidas obtinham junto ao governo. Em segundo lugar, pode-se também relacionar a esta questão, como mencionado acima, o contexto de crise entre o governo e o FMI, fator que também alimentou a reaparição de uma discussão de cunho nacionalista até o final do governo de Kubitschek (SOLA, 1998). Em consonância com esta autora, ao lado da FPN, o nacionalismo contra o FMI também era alimentado por líderes sindicais e o setor empresarial tradicional ligado à indústria e ao comércio. Em suma, o tema nacionalismo veio à tona com bastante força por ocasião do desentendimento com o FMI<sup>21</sup>. Ainda, como apontado por vários autores, o debate sobre nacionalismo nesse momento também se manifestou em um ambiente mais intelectualizado, vez que, em 1959, no ISEB, chegou a haver uma cisão entre posicionamentos mais radicais e mais moderados no que tange principalmente à participação do capital estrangeiro no país, o que atesta a grande intensidade assumida por esse debate naquele momento (BENEVIDES, 1976).

Tendo-se em mente que no governo de Kubitschek houve um revigoramento do debate de cunho nacionalista, em grande medida justamente como contraponto da guinada em favor do capital estrangeiro então realizada, pode-se compreender por que o presidente também se valeu grandemente da concepção de nacionalismo para defender sua política de desenvolvimento, mesmo que a “qualidade” desse nacionalismo fosse questionável<sup>22</sup>. Em primeiro lugar, como havia um debate naquela época, entre posturas nacionalistas e “entreguistas”, o presidente não poderia ignorar tal tema<sup>23</sup>. E principalmente, Juscelino teve que se valer do seu discurso não só para rebater as críticas que a condução da política econômica recebia em termos da “desnacionalização”, como também para, antes e independentemente disto, defender e legitimar as medidas que fossem necessárias para levar a

---

<sup>21</sup> Para Benevides (1976), ademais, temas relativos à participação do capital estrangeiro, e à insatisfação com a postura do FMI e com o descaso com a OPA, ao final do mandato de Juscelino, se tornaram mais fortes, incluindo também a União Nacional dos Estudantes – UNE – além dos segmentos mencionados acima.

<sup>22</sup> “[...] o seu compromisso nacionalista era apenas e exclusivamente ideológico e tático. Era muito mais uma concessão às forças políticas com as quais Kubitschek teve de jogar (PTB, PCB e PSD), devido às contingências do processo político. [...] Também para essas forças o nacionalismo era muito mais uma retórica política; não se fundava numa interpretação de tipo científico da realidade nacional.” (IANNI, 1979, p. 185-186).

<sup>23</sup> Quanto a isto, Benevides (1976) comenta que, à época de Kubitschek, “[...] existiam vários ‘nacionalismos’, e se o Governo Kubitschek era considerado ‘entreguista’ pela ‘esquerda’ (capital estrangeiro etc.), era ‘nacionalista’ em relação à direita reacionária-radical de Lacerda e seguidores.” (BENEVIDES, 1976, p. 239).

cabo seus objetivos desenvolvimentistas. É nesse contexto que, em certa medida, ao invés de deixar o tema nacionalismo existente na sociedade depor contra seu governo, ele tentou encampá-lo a seu favor, afirmando em discurso justamente que a sua política econômica era genuinamente nacionalista.

Em suma, é nesse sentido que, segundo vários autores, Kubitschek “[...] realizou o seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista.” (IANNI, 1979, p. 185)<sup>24</sup>.

Por fim, concernente a relações exteriores durante o governo de Juscelino, há uma investida no meio diplomático que, se não foi tão notável quanto o presidente pretendia, foi mais uma forte manifestação do seu desenvolvimentismo, observável inclusive pela gigantesca ênfase dada a tal tema em seu discurso, a partir de 1958: trata-se da Operação Pan-Americana, doravante OPA. Apesar de a OPA não ter tido êxito em termos econômicos, faz-se relevante considerá-la nesse trabalho, devido não somente à sua importância no discurso, mas também devido a que o principal objetivo econômico almejado pelo presidente com essa empreitada – a obtenção de recursos estrangeiros na forma de capitais públicos que contribuíssem com o prosseguimento do seu programa de desenvolvimento nacional – se relaciona fundamentalmente com o tema deste capítulo.

Há vários condicionantes internos e externos que justificaram a investida de Kubitschek na OPA. Segundo Vizontini (1996), tem-se, em primeiro lugar, a situação da economia do país à altura de 1958, como já vista nesse trabalho, marcada por um enfraquecimento do ritmo de desenvolvimento industrial e pela diminuição do crescimento, por sua vez relacionados ao fortalecimento do processo inflacionário e ao endividamento externo. A possibilidade da paralisação do Plano de Metas, quando a construção de Brasília ia a todo vapor, se mostrava presente num momento em que haveria, segundo o autor, um clima de “mal-estar” (VIZENTINI, 1996, p. 235) em relação à continuação do programa de desenvolvimento. É dentro desta mesma linha de pensamento que Malan (1995) advoga que, num contexto de deterioração da situação do balanço de pagamentos e de grande endividamento externo – no sentido de que o financiamento do Plano de Metas por meio de capitais externos não estava se dando perfeitamente a contento – a gestão de Kubitschek se esforça para trazer ao país, dentro de seu governo desenvolvimentista, capitais públicos, basicamente dos Estados Unidos, que apresentavam condições de pagamento e prazos

---

<sup>24</sup> Na opinião de Ianni (1979) tal conciliação foi possível, entre outros motivos, porque a política econômica levada a cabo, mesmo que baseada na dependência, estava gerando um grande desenvolvimento, e segmentos da sociedade como elementos da burguesia industrial nacional, classe média e proletariado estavam sendo favorecidos pelo crescimento engendrado pela aplicação do Plano de Metas.

melhores que os capitais particulares. A OPA, nesse sentido, seria o “instrumento político básico” (MALAN, 1995, p. 85) do empenho do presidente em prol da obtenção desses capitais públicos.

Ademais, o ambiente internacional passou a revelar alguns aspectos não muito favoráveis naquele momento ao programa desenvolvimentista de Kubitschek. Havia a recessão por que passava os Estados Unidos no período de 1957-1958 e que tinha seus efeitos espalhados por todo o continente latino-americano, induzindo a uma deterioração dos termos de intercâmbio dos produtos primários exportados por tal continente. Por outro lado, ainda no campo externo, o governo podia vislumbrar uma nova fonte de dificuldades econômicas para o país, com a assinatura do Tratado de Roma em 1957. Isto porque o estabelecimento de tarifas especiais entre os países da Comunidade Econômica Européia prejudicaria o ingresso de produtos do Brasil nesse bloco, além de que “[...] as exportações tropicais das colônias dos países europeus, especialmente as africanas, passavam então a competir com vantagens insuperáveis com as brasileiras e latino-americanas dentro do novo mercado.” (VIZENTINI, 1996, p. 236), o que poderia atingir em especial a exportação de café. Por fim, tem-se ainda o começo do segundo mandato presidencial republicano de Dwight Eisenhower nos Estados Unidos, com o qual se teria a continuação e agravamento da postura, vista pelo ângulo da América Latina, de negligência para com ela em relação a suas dificuldades sociais e econômicas.

É dentro desse contexto que, conforme Vizontini (1996), tendo em princípio no seu governo gerado desenvolvimento industrial simultaneamente a uma postura de alinhamento automático com os Estados Unidos em termos de relações internacionais, não havendo autonomia na política externa – o que incluía um maior distanciamento do bloco socialista e das manifestações em prol de libertação nacional dos países do Terceiro Mundo – a partir de 1958 Kubitschek passa a utilizar um “discurso diplomático de contornos nacionalistas”, retomando um ambiente de “barganha diplomática” (VIZENTINI, 1996, p. 231) com os Estados Unidos, algo que já havia existido durante o segundo governo de Vargas<sup>25</sup>.

Entretanto, para o desencadeamento dessa mudança diplomática brasileira, e com ela o surgimento da OPA, foi necessário um estopim, que brotou como resultado do descontentamento presente nos países da América Latina em relação à negligência estado-

---

<sup>25</sup> Nessa altura, além da reedição dessa barganha, a política exterior sofre mudanças no sentido de reforçar os laços diplomáticos do país de forma mais geral: “A América Latina em primeiro lugar, o mundo afro-asiático, os países socialistas e outros centros capitalistas passaram a merecer maior atenção da política exterior brasileira” (VIZENTINI, 1996, p. 236). Mas de todas essas medidas, a que teve maior notabilidade foi a OPA, em relação à ênfase dada por Juscelino nos seus discursos, incomparavelmente maior que a esses outros temas de política externa.

unidense para com os problemas sócio-econômicos de seus vizinhos pobres, em uma conjuntura em que “[...] a crise do desenvolvimento latino-americano havia se acentuado, e a exaltação nacionalista e antiamericana crescia com a radicalização de regimes e movimentos populistas.” (VIZENTINI, 1996, p. 237). Segundo esse autor, tal estopim foi a recepção altamente agressiva, em maio de 1958, por parte de vários segmentos da sociedade, conferida a Richard Nixon, vice de Eisenhower, quando de uma visita a países sul-americanos, principalmente em sua passagem por Lima e Caracas<sup>26</sup>.

Tal episódio ocorre num momento em que, dentro da lógica da Guerra Fria, o bloco soviético buscava se fazer mais presente em termos de política internacional nos países do Terceiro Mundo, em que a potencial cooperação financeira, tecnológica e comercial, bem como o planejamento da União Soviética eram vistos com interesse por países em desenvolvimento (VIZENTINI, 1996).

Segundo Moura (1991), o episódio com o vice-presidente dos Estados Unidos escancarou o distanciamento e a diferença de opiniões dos governos desta potência e da América Latina, com os quais se tinha “[...] os latino-americanos falando a linguagem do desenvolvimento econômico, os norte-americanos apegados ao discurso da segurança.” (MOURA, 1991, p. 32).

Nesse sentido, em 28 de maio de 1958, Juscelino endereça uma carta a Eisenhower, desencadeando seu esforço diplomático por meio da OPA, expondo seu desapontamento em relação aos recentes acontecimentos, mas também os atribuindo a um clima de insatisfação, e que urgia nesse sentido um reavivamento do pan-americanismo. Ademais, entre outros pontos, já nessa primeira manifestação em prol da OPA Juscelino menciona a premência da luta contra o subdesenvolvimento para garantir a segurança do continente americano (VIZENTINI, 1996).

É dentro dessa lógica que, naquele momento, como resumido de forma completa por Malan (1995),

A ofensiva de Kubitschek em favor da Operação Pan-Americana prossegue com a percepção do governo brasileiro de que o momento histórico era apropriado para capitalizar politicamente a insatisfação reinante com a política norte-americana e aumentar, com uma política externa voltada para a obtenção de capitais públicos norte-americanos – projeção natural do desenvolvimentismo – as bases internas de sustentação política do governo (MALAN, 1995, p. 88).

---

<sup>26</sup> Ademais, Eisenhower chegou a preparar um possível envio de tropas para resgatar Nixon em Caracas, o que criou um clima de protestos em toda a América Latina (MOURA, 1991).

No dia 20 de junho de 1958, Juscelino faz seu primeiro pronunciamento sobre a OPA, dirigido à nação, depois de enviar a carta a Eisenhower<sup>27</sup>, no qual remete, como em muitos outros que a esse se seguiriam, ao infeliz episódio com Nixon, como forma de buscar legitimidade à proposta que apresentava. O presidente argumenta que o Plano Marshall bem como todos os empréstimos feitos pelo governo estado-unidense no pós-guerra foram louváveis, mas que essa importância dada ao *reerguimento* não foi endereçada à questão também séria do *desenvolvimento* dos países subdesenvolvidos. Os Estados Unidos teriam dirigido recursos para onde a “disputa Leste-Oeste” (OLIVEIRA, 1959, p. 245) estava mais saliente, enquanto a América Latina, região que também colaborou para a “vitória democrática” (OLIVEIRA, 1959, p. 245), foi apresentando paulatinamente uma condição econômica pior que a dos países vitimados pelo conflito mundial, se tornando dessa forma “[...] o ponto mais vulnerável da grande coligação ocidental.” (OLIVEIRA, 1959, p. 245). E nesse sentido Kubitschek conclui que

Não se poderá [...] prestar maior serviço ao ideal pan-americano do que o de tentar eliminar a sua grande chaga: o subdesenvolvimento. Não se trata de resolver uma simples situação econômica nem unicamente de colocar a questão em termos de reclamação de auxílios, a pretexto de uma determinada política para as zonas desamparadas do continente. O que representa o estado de miséria e de ausência de um mínimo de conforto para seres humanos não é um fenômeno apreciável somente em termos econômicos. Há uma definição política, e ética também, para o subdesenvolvimento. Difícil é difundir o ideal democrático e proclamar a excelência da iniciativa privada no mundo, quando em nosso Hemisfério predominam condições econômico-sociais, reflexos do subdesenvolvimento, conducentes ao estatismo (OLIVEIRA, 1959, p. 245-246).

Ainda, os países “opostos ao nosso sistema democrático” (OLIVEIRA, 1959, p. 246) estariam apresentando um altíssimo nível de desenvolvimento naquele momento, de forma que melhorar a situação econômica das regiões assoladas pela pobreza seria atitude fundamental para garantir a segurança – que implicaria a não subordinação ao ideário socialista ou comunista<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Segundo Malan (1995), este pronunciamento, veiculado por rádio e televisão, e realizado na presença de todo o Ministério e dos embaixadores dos países latino-americanos no país, teria sido, “[...] sem dúvida, o mais articulado discurso sobre a Operação Pan-Americana [...]” (MALAN, 1995, p. 87-88).

<sup>28</sup> Cardoso (1978) chama a atenção para um ponto interessante, que se refere ao significado de segurança nacional para Juscelino. De acordo com a autora, em princípio a conceituação de segurança remetia a defesa do território nacional, a fronteiras e a guerras, sob um ângulo basicamente militar. No período de Juscelino, contudo, essa conceituação se relaciona a meio, e não fim, sendo que os objetivos deste último estão fora de tal conceituação. Conforme a autora, essa modificação tem sua origem na Revolução Russa de 1917 e se difunde com a propagação da influência desta. Criando uma alternativa à democracia capitalista, tal influência faz com que a segurança deixe paulatinamente de ser meramente militar e passe a ser em grande medida também ideológica, com o que os limites da segurança deixam de ser nacionais e se tornam relacionados ao sistema, que se conceitua na dicotomia entre Ocidente e Oriente, diferenciação basicamente ideológica.

Nesse pronunciamento Kubitschek sintetiza os pontos chaves que deveriam ser perseguidos com a OPA, algo que havia exposto também em sua carta ao presidente dos Estados Unidos:

[...] deveria ser intensificado o investimento pioneiro em áreas economicamente atrasadas do continente, a fim de contrabalançar a carência de recursos financeiros internos e a escassez do capital privado. Simultaneamente, para melhorar a produtividade e, por conseguinte, a rentabilidade desse investimento, desdobrar-se-iam os programas de assistência técnica. De igual significação e de grande urgência seria a adoção de medidas capazes de proteger o preço dos produtos de base das excessivas e danosas flutuações que o caracterizam. Finalmente, deveríamos atualizar os organismos financeiros internacionais, mediante ampliação de seus recursos e liberalização de seus estatutos, com o objetivo de facultar-lhes maior amplitude de ação (OLIVEIRA, 1959, p. 246-247).

Ainda, assevera que “[...] é impossível [...] integrarem-se no mesmo combate, povos de condições de vida tão díspares, e fazê-los adotar os mesmos valores, e experimentar as mesmas reações diante de certas ocorrências e doutrinas.” (OLIVEIRA, 1959, p. 248).

De fato, como apontado por Moura (1991), enquanto o governo dos Estados Unidos enxergava que o clima tenso político e social na América Latina era causado pelo espraiamento do comunismo, a postura do Brasil manifesta com a OPA era de que a causalidade era outra: o comunismo seria sim consequência do contexto social dos países latino-americanos, que por sua vez seria ocasionado pelo subdesenvolvimento, em cuja reversão deveriam se concentrar os esforços. Ou, como visto por Cardoso (1978),

Se estamos envolvidos pela conjuntura internacional definida pela guerra fria e se a especificidade do nosso desenvolvimento corresponde ao nosso estado de subdesenvolvimento – a especificidade da nossa colaboração na luta é o nosso próprio desenvolvimento, em nome da salvaguarda da Democracia (CARDOSO, 1978, p. 152).

Após esse discurso, Juscelino passa a abordar constantemente, em qualquer lugar e contexto em que se pronuncie, o tema da OPA, até o fim de seu mandato. Com a leitura dos discursos, salta aos olhos a dimensão que tal tema assume, pois por mais que tenha como justificativa a tentativa de Kubitschek angariar recursos, parece desproporcional a intensidade com que aborda o assunto em detrimento de tantos outros relativos à economia nacional, ainda mais quando se tem em mente os poucos resultados que sua iniciativa da OPA obtêm desde seu começo e ao longo de todo o seu governo. Em meados de 1958, quando inicia este empreendimento diplomático, o presidente chega várias vezes a praticamente abandonar o tema do Plano de Metas e até de Brasília, a que também dava muito destaque, para se dedicar

a discorrer sobre assuntos relacionados à OPA. E ao longo de todo o período marcado pela crise do café e pela expansão da inflação, tais assuntos recebem bem menos espaço que o assunto concernente a tal Operação.

Em suma, conforme Moura (1991), a OPA tinha três objetivos, a saber: angariar recursos em montante considerável para financiar programas de desenvolvimento; alçar o Brasil a uma condição de líder na América Latina; e garantir bom relacionamento com os Estados Unidos, que deveriam assumir o papel de principais provedores de recursos para a Operação.

Na verdade, desde os encontros interamericanos do pós-guerra, na década de 1940, os países latino-americanos já reivindicavam os mesmos pontos-alvo da OPA, ao demandarem “[...] preços mais altos e estáveis para suas matérias-primas, créditos para a industrialização, criação de um banco interamericano para o desenvolvimento econômico e estabelecimento de um mercado integrado latino-americano [...]” (MOURA, 1991, p. 29). Segundo este autor, nessas conferências da década de 1940, como também em outras realizadas nos anos 1950 (até 1957), o retorno dos Estados Unidos quanto a esses apelos sempre foi precário. Ademais, o próprio Kubitschek, desde o início de sua administração, tentou convencer o governo estado-unidense a liberar capitais públicos para ingressar no Brasil. Entretanto, o governo de Eisenhower sustentou a mesma postura já mantida por seu antecessor Truman no período pós-guerra, no sentido de que, “[...] dada a liberdade de ação aos capitais privados norte-americanos [...]” (MOURA, 1991, p. 31), eles poderiam ir para a América Latina e portanto como consequência direta se daria o desenvolvimento latino-americano, sem que fosse necessário um grande ingresso de capitais públicos dos Estados Unidos, como havia ocorrido para a reconstrução européia depois da Segunda Guerra. E foi com o intuito de tentar romper esta posição implacável dos Estados Unidos que Juscelino teria tomado a iniciativa da OPA.

Voltando aos pronunciamentos, nestes Juscelino se preocupa em justificar a frente que o Brasil havia tomado na campanha da OPA, afirmando que o país tinha condições de assumir tal posto. Em defesa dessa liderança, usa como argumento que a relação que o Brasil tinha com os Estados Unidos, “[...] o nosso maior cliente, o escoadouro natural para a boa parte de nossa exportação [...]” (OLIVEIRA, 1959, p. 285) era de “interdependência” – o que menciona outras vezes – e não de “subordinação” (OLIVEIRA, 1959, p. 286), e nesse sentido afirma: “Nosso país já atingiu um grau de maturidade política e de importância demográfica, econômica e cultural que lhe permite assumir, no concerto das nações o papel afirmativo que lhe compete.” (OLIVEIRA, 1959, p. 282). E nessa mesma linha, pouco depois, o presidente prossegue: “Nação de mais de sessenta milhões de habitantes, em pleno desenvolvimento e,

por isso mesmo, cheia de problemas, é nosso direito e nosso dever seguir e estar na plena confiança do que se pensa e do que vai ser feito.” (OLIVEIRA, 1959, p. 289).

Dessa forma, portanto, Juscelino vale-se da retórica desenvolvimentista, que via o Brasil como grande nação, mas ainda em processo de desenvolvimento, para justificar esta iniciativa diplomática.

Kubitschek também relaciona um aspecto do desenvolvimentismo que utiliza internamente – a questão de os países latino-americanos não terem independência econômica por serem meros produtores e exportadores de produtos primários – à necessidade da atuação da OPA, no sentido de que a limitação a esta condição de dependência atravancava o desenvolvimento econômico nacional, o que alimentava a insatisfação e a revolta tanto social quanto política, algo que por sua vez abriria espaço para a penetração do inconveniente pensamento socialista. Juscelino conclui, portanto, que os esforços da OPA deveriam em certa medida se voltar para a superação dessa condição de primário-exportadores dos países da América Latina. Quanto a esse argumento de Juscelino em defesa da importância da OPA, nota-se uma contradição em relação a discursos já analisados nesse trabalho, nos quais o presidente de fato encara a condição de primário-exportador como perpetuador da dependência econômica, mas que menciona que sua política desenvolvimentista – ao levar a cabo um plano de industrialização estimulando a vinda de capitais privados estrangeiros – seria a medida certa e suficiente para que, ao garantir o desenvolvimento econômico do país, o tirasse dessa condição dependente. Ao considerar a necessidade da intervenção de uma política liderada pela OPA para resolver essa questão, por outro lado, é como se a atuação de seu governo não fosse suficiente, inclusive sua política de atração do capital estrangeiro, que ele alardeava como eficiente pelos estímulos dados por seu governo.

Outro argumento que o presidente usa para justificar a necessidade de atuação da OPA que também contraria a suficiência de sua política desenvolvimentista é o de que: “Estudos realizados à base da projeção de fatores dinâmicos vêm demonstrar que, com o correr dos anos, tende a acelerar-se o empobrecimento da América Latina, em relação a outras áreas políticas e demográficas.” (OLIVEIRA, 1959, p. 379).

E isto exigiria uma ação conjunta de todo o continente, capitaneada pela OPA, em prol do desenvolvimento latino-americano. Esta passagem chama a atenção, ademais, para outra nuance do discurso: na maioria absoluta das vezes, Juscelino menciona a América Latina como um todo, e não se refere ao Brasil especificamente como país pobre e que precisasse dos recursos a serem obtidos por meio da OPA, apesar de a idéia da Operação surgir justamente como forma de estimular a aplicação de capitais públicos no Brasil para ajudar o



prossequimento da política desenvolvimentista. Pode-se especular que esta postura no discurso de Juscelino teria dois objetivos. Em primeiro lugar, não passar a idéia de que o Brasil pudesse querer algum privilégio em detrimento dos demais países latino-americanos, por ter capitaneado a iniciativa da OPA, colocando-o exatamente no mesmo patamar que os seus vizinhos de região, todos sendo portanto solidários em sua condição de pobreza e subdesenvolvimento. Por outro lado, a menção sistemática do Brasil ao se valer dos seus principais argumentos de defesa da OPA, que giram em torno da extrema pobreza e do subdesenvolvimento crônico dos países da América Latina, entraria em profundo choque com o seu otimismo desenvolvimentista, tantas vezes observado em discurso, segundo o qual o Brasil era um país rico, pujante, com um grande futuro, algo praticamente irreversível, que o fazia seguir inegavelmente o caminho do desenvolvimento econômico.

Indo na contramão dessa postura, entretanto, há o pronunciamento feito por Juscelino em 13 de novembro de 1960, em banquete a ele oferecido pela Revista O Cruzeiro, uma das únicas vezes em que fala que a OPA seria para ajudar especificamente o Brasil, e nesse sentido não poderia ter sido mais explícito:

A política internacional de meu Governo, que teve na Operação Pan-Americana a sua mais alta expressão criadora, foi uma decorrência necessária de um fato de meridiana evidência: a urgência de se acelerar o desenvolvimento econômico do Brasil a fim de restabelecer o equilíbrio entres esses três fatores básicos na economia de qualquer nação: a população, os investimentos e os níveis de vida. Não seria possível alcançar esse objetivo sem ajuda externa, considerando que o Brasil se situa entre as nações em que o impulso inicial do progresso econômico é perturbado por uma sobrecarga demográfica em plena expansão, e nas quais a poupança nacional não é suficiente para atender às necessidades indispensáveis da infra-estrutura (OLIVEIRA, 1961a, p. 381).

E prossegue afirmando que, ao perceber que a segurança e a estabilidade social só seriam logradas por meio do desenvolvimento, para o qual faltavam recursos domésticos suficientes, “[...] o Brasil sentiu-se solidário com os povos subdesenvolvidos de todo o mundo, que enfrentavam dificuldades análogas às suas para vencer as condições negativas do subdesenvolvimento.” (OLIVEIRA, 1961a, p. 384).

Nesse trecho fica evidenciado, sem dúvida, a dimensão oportunista da iniciativa pan-americana de Kubitschek, num momento de seu governo em que a evolução do seu programa de desenvolvimento e o contexto problemático do setor exportador brasileiro haviam levado à tona a necessidade de buscar mais capitais para permitir a continuidade daquele programa.

Apesar de em muitos de seus discursos sobre a OPA Juscelino não destacar sua dimensão financeira, de captação de recursos públicos, enfatizando apenas as motivações para

a Operação (subdesenvolvimento, insatisfação social, ameaça comunista), em um número menor de pronunciamentos o presidente enfatiza também a premência do investimento público na solução de tais problemas, e nesse sentido reivindica, abertamente ou não, os capitais estado-unidenses, usando como argumento, por exemplo, que a melhora da situação econômica latino-americana seria premente para a segurança e o bem-estar de todo o continente americano, daí a lógica do pan-americanismo: “É imperativo que caracterizemos o subdesenvolvimento como um problema pan-americano, que deve preocupar igualmente a todos os povos do Hemisfério, qualquer que seja o estágio de sua evolução econômica e industrial.” (OLIVEIRA, 1959, p. 385).

A reivindicação da colaboração dos Estados Unidos pode ser observada também num pronunciamento de novembro de 1958, em que Kubitschek fala na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro. O presidente afirma que a obtenção do anseio da OPA, “dentro do conceito democrático e cristão” (OLIVEIRA, 1959, p. 420), exigiria a ajuda de potências ocidentais, em especial dos Estados Unidos. Prosseguindo, Juscelino menciona que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS – fazia empréstimos para os países subdesenvolvidos do bloco socialista, em condições muito favoráveis de pagamento, do que se pode subentender como conseqüência lógica que portanto os Estados Unidos deveriam emprestar aos países da América Latina. E ao contrário de em outros momentos, deixa claro que o grande objetivo da OPA é o envio de capitais da potência do continente americano para os países da América Latina:

A importância maior deve ser atribuída ao aumento de volume de investimentos, proveniente de capitais públicos [...]. Disto dependerá em última análise, a materialização da Operação Pan-Americana, a qual condiciona a solução dos grandes problemas da América Latina a aplicações maciças de capitais, em volume impossível de ser fornecido por investimentos privados (OLIVEIRA, 1959, p. 421).

O presidente prossegue afirmando que a melhoria da condição econômica, por meio desses investimentos públicos – que deveriam em sua maioria ser aplicados nas áreas básicas e de infra-estrutura dos países latino-americanos – garantiria o estabelecimento de um ambiente de segurança e de bom retorno financeiro, o que levaria à maior atração dos capitais privados, tanto nacionais quanto forâneos. Este é um argumento do qual não se vale antes da eclosão da crise do café, quando o presidente afirmava que seu programa de desenvolvimento e os estímulos governamentais à vinda de capitais estrangeiros, bem como a existência de um clima estável em termos econômicos, garantiriam por si a vinda destes capitais privados em quantidades suficientes.

Vale trazer à baila que, em alguns poucos momentos, em que inclusive não se refere diretamente à OPA, Kubitschek também expõe motivos para a importância da entrada de capitais públicos nos países subdesenvolvidos, que de certa forma contradizem toda a ênfase que dá ao estímulo feito por seu governo ao ingresso de capitais privados. Em junho de 1958 e em julho de 1960, o presidente advoga que o financiamento do processo de desenvolvimento não poderia ficar basicamente na responsabilidade de capitais privados principalmente em sua etapa inicial, pois especialmente nessa fase o capital internacional privado, que evita investimentos pioneiros em circunstâncias nas quais terá grande risco e retorno pequeno, opta por fazer investimentos mais garantidos, que são em geral de menor dimensão e menos relevância para os países que os recebem. Portanto, o capital privado somente viria em condições e montantes satisfatórios quando os países já tivessem alcançado uma velocidade mínima de desenvolvimento, o que por sua vez estaria condicionado à vinda anterior de recursos públicos.

Em consonância com Vizontini (1996), a primeira reação do governo dos Estados Unidos em relação à iniciativa da OPA foi de indiferença; entretanto, o país não pôde agir no que concerne à Operação exatamente como gostaria, simplesmente a ignorando. A postura de insatisfação dos povos latino-americanos para com os Estados Unidos se mostrava ativa, num ambiente de descontentamento com o subdesenvolvimento, além da ameaça de um maior relacionamento em termos econômicos com o bloco socialista<sup>29</sup>. Ademais, para Moura (1991), o governo estado-unidense teve que assumir uma postura mais ponderada em relação ao intento brasileiro, já que ele estava angariando simpatia no continente.

Como resultado, em setembro de 1958 foi criado o Comitê dos 21 (países latino-americanos), cuja função seria o debate e aplicação das medidas da OPA (VIZENTINI, 1996). Num primeiro momento, conforme Malan (1995), após as primeiras reuniões desse Comitê, tinha-se uma grande perspectiva de êxito da OPA, impressão nitidamente observada nos discursos de Kubitschek: “A Operação Pan-Americana, apesar de ainda apenas constituída

---

<sup>29</sup> Em 1958 o governo brasileiro se voltou a uma aproximação em termos comerciais com o bloco soviético, concretizando relações bilaterais com países do Leste Europeu, medida que, segundo Vizontini (1996), encontra paralelo na política de Vargas de 1953 e 1954. Nesse sentido, em ambas as administrações, devido a problemas econômicos internos e externos (como dificuldades com a balança de pagamentos e relações bilaterais não muito satisfatórias com os Estados Unidos), o governo resolve estreitar laços comerciais com os países do bloco socialista, medida através da qual busca encontrar um escoadouro para os produtos primários não exportados, conseguir tecnologias e artigos industriais, bem como estabelecer uma mais forte barganha com os Estados Unidos, atingindo um ponto delicado dos interesses desse país. Nesse sentido, em princípio o governo buscava pressionar os Estados Unidos, e apenas diante de uma resposta negativa é que se buscava concretizar um maior estreitamento com o bloco socialista. De fato, Juscelino freqüentemente afirmou nos seus discursos que se os Estados Unidos não prestassem ajuda ao comércio exterior nem trouxessem investimentos para o país, a alternativa que restaria ao Brasil seria se voltar para outros horizontes, como os países socialistas – algo que Vargas também pregara.

por generosas idéias, parecia aos mais otimistas como algo irreversível, marco de uma nova era na história da colaboração hemisférica, agora no plano econômico.” (MALAN, 1995, p. 89). Entretanto, como forma de tentar coibir o deslanche da Operação, os Estados Unidos, entre outras medidas, dividiram atribuições, algo que Juscelino temia que ocorresse, fazendo com que o campo político-diplomático ficasse a cargo do Comitê dos 21, mas o campo econômico ficasse na responsabilidade da Organização dos Estados Americanos, o que excluía a CEPAL – órgão que já de longa data estudava o subdesenvolvimento latino-americano e prescrevia políticas para vencê-lo – do rol de tomadores de decisão sobre a Operação. Porém, a contribuir para o atravancamento da OPA por parte dos Estados Unidos, “[...] militava a inexistência imediata de projetos nacionais integrados de desenvolvimento econômico na América Latina.” (MOURA, 1991, p. 33).

Mesmo ante o avanço da Revolução Cubana, que seria uma demonstração do que Vargas e Kubitschek defendiam de que o subdesenvolvimento alimentaria tal tipo de evento, a OPA e a barganha de Juscelino não conseguiram maior “aceitação” do governo estadunidense, que dava maior atenção ao isolamento do país de Fidel Castro, de forma que as chances de sucesso da OPA se exauriam. Como tentativa de coibir a repercussão da Revolução Cubana no continente, Eisenhower chega a visitar o Brasil em fevereiro de 1960, e se resolve por fazer concessões de cunho econômico, entre as quais melhorar as ofertas do FMI para com o país, e Juscelino aceita a ajuda do Fundo (VIZENTINI, 1996), algo já mencionado acima. Conforme Malan (1995), uma maior mudança na política de descaso dos Estados Unidos para com a América Latina, como resultado dos eventos envolvendo Cuba<sup>30</sup> – mudança esta que incluiu grandes ajudas financeiras com recursos públicos – vem a se refletir mais nitidamente somente no governo de Jânio Quadros, com a saída de Eisenhower e a entrada de John Kennedy. Isto se deu por meio da Aliança para o Progresso, que seguia basicamente os cânones da OPA (SKIDMORE, 1988).

Tendo-se considerado a pouca efetividade que a Operação, e em especial a resistência e mesmo as barreiras que os Estados Unidos impuseram a tal iniciativa brasileira, vale destacar que a expectativa de Kubitschek em relação à OPA tem altos e baixos em seu discurso, alternando momentos de grande otimismo e entusiasmo para com a postura de Eisenhower em relação à Operação, vislumbrando que os objetivos desta iriam se concretizar, com momentos de grande decepção e frustração. Nas ocasiões de otimismo, Juscelino sobrevaloriza medidas que teriam sido tomadas dentro das atividades da OPA, no sentido de

---

<sup>30</sup> Para Moura (1991), o exemplo cubano preocupava não por ter uma conotação socialista, que só aparece em 1961, mas por ser um exemplo de política independente dos EUA.

que elas sinalizariam um deslanche da Operação – como faz ao se pronunciar em maio de 1959, no primeiro aniversário de lançamento da OPA – sendo que tais medidas práticas na verdade eram bastante tímidas, ficando muito aquém dos objetivos centrais da empreitada diplomática.

Por outro lado, em outras situações, como em 6 de dezembro de 1959, quando faz um balanço da política externa continental, Juscelino já demonstra ter reduzido bastante suas expectativas em relação à OPA, pelo menos no que ele chama de sua fase preliminar (OLIVEIRA, 1960), ao declarar que, apesar de não ter sido acordado nada a respeito da ajuda financeira, esperava que ao menos se pudesse contar com auxílio em termos de técnica, o mínimo que podia ser feito para melhorar a situação dos países americanos. De fato, em outros momentos posteriores a esse, Juscelino expõe insatisfação com os resultados obtidos, apesar de sempre denotar alguma esperança, como ao afirmar, em maio de 1960, que acreditava que estava surgindo a consciência da importância daquela iniciativa.

Já em outras ocasiões em que se mostra descontente com a evolução da Operação, Juscelino centra suas críticas na postura dos Estados Unidos, sendo que nunca aponta críticas aos países latino-americanos. Ao falar na Câmara de Comércio Americana da cidade de São Paulo, em novembro de 1959, volta a afirmar a interdependência entre os dois países, tentando valorizar o papel do Brasil nas relações comerciais com os Estados Unidos, e neste mesmo discurso se aproveita para manifestar sua insatisfação com o descaso com que este país estava tratando a OPA – como em relação ao fato de os Estados Unidos não se preocuparem aparentemente com a premência de que os países da região deixassem de ser meros exportadores de bens primários, expostos aos altos e baixos dos mercados importadores desses bens – apesar de fazer suas críticas em geral de forma bastante contida e polida. De fato, Juscelino nunca chega a endereçar críticas tão contundentes aos Estados Unidos como Getúlio Vargas por vezes fazia, mesmo que em outros momentos este predecessor de Juscelino também amenizasse o tom de seu discurso, tal como notado por Fonseca (1999).

Uma outra ocasião em que Kubitschek usa de um discurso mais crítico aos Estados Unidos é em seu pronunciamento aos manifestantes que foram saudá-lo quando da sua ordem de suspensão das negociações com o FMI, em junho de 1959. O presidente se vale da sua iniciativa da OPA para justificar em alguma medida tal rompimento, fazendo uma crítica indireta às pressões feitas pelo Fundo ao governo brasileiro:

Com a Operação Pan-Americana, na parte que coube ao Brasil desempenhar, demos realmente prova de solidariedade, para com toda a América, de que não disputamos posições de liderança, nem reivindicamos privilégios em detrimento dos países

irmãos. [...] Fizemos numerosas advertências; nunca, qualquer ameaça. Advertir é ato de colaboração, ato de aliado e de amigo. Ameaçar é uma ignomínia. Seria desprimoroso confundir-se ameaça com advertência. Prosseguiremos em nossa tarefa de advertir. Vou repetir-vos, agora, o que tantas vezes já tenho dito: não há maior perigo para o sistema democrático, fundado na liberdade humana, do que a estagnação, o atraso [...] (OLIVEIRA, 1960, p. 190-191).

Kubitschek dá a entender que o Brasil sempre quis ser solidário com os demais países do continente, e não estaria recebendo solidariedade nesse momento da parte dos Estados Unidos, país que inclusive estava pressionando fortemente o governo brasileiro por meio da política do FMI. E nesse sentido assegura que deseja que todos os países do continente americano possam prosseguir unidos dentro do princípio do pan-americanismo, mas que o Brasil seguiria seu caminho isolado, se isso fosse necessário. Pode-se dizer que este argumento de Juscelino relacionando a questão problemática com o FMI daquele momento com a importância da OPA foi bastante engenhoso, vez que os princípios da Operação por um lado teriam alimentado uma justificativa para o rompimento com o FMI, enquanto tal rompimento por sua vez também deixaria evidente que estava havendo a ausência de um espírito verdadeiramente pan-americano.

No fim de seu mandato, em dia 31 de dezembro de 1960, Kubitschek faz o discurso por ocasião do ano novo – aquele em que, como já mencionado no capítulo 1, há um tom mais pessimista que de costume. É impressionante a ênfase que dá à OPA nesse discurso, nem mencionando o Plano de Metas ou a construção de Brasília, por exemplo, e nele faz, algo bastante raro, uma crítica mais dura aos Estados Unidos.

[...] não obstante a insistente campanha de persuasão encetada pelo Brasil, e outras nações da nossa comunidade, os grandes países do Ocidente, não levando em conta a dramática evidência dos fatos, continuam a dar uma prioridade secundária e uma atenção insignificante aos problemas, cada vez mais graves, da América Latina. [...] Os nossos tradicionais aliados e amigos do Norte do Continente, depois que a História lhes confiou a tremenda responsabilidade da liderança democrática, arrefeceram sensivelmente seu interesse pelo resto deste Hemisfério [...]. Face ao ostensivo agravamento das condições econômicas e sociais da América Latina, a política norte-americana se caracterizou, até aqui, por uma preocupação de esquivar-se a compromissos substanciais e a não enfrentar as causas profundas de intranquilidade latino-americana (OLIVEIRA, 1961a, p. 473).

Nesse sentido, Juscelino queixa-se da maior atenção dada à África que à América Latina por parte dos Estados Unidos. Ademais, afirma reconhecer que este país estava num momento de recuperação econômica, o que limitava sua possibilidade de assistência financeira aos países subdesenvolvidos, mas que, apesar disso, tal país poderia dar mais prioridade nesse aspecto à América Latina, diferentemente do que estava fazendo. Ainda, os

Estados Unidos poderiam repensar os empréstimos já realizados aos países latino-americanos, no sentido de modificar as datas e condições de pagamento, bem como poderiam influenciar as instituições financeiras internacionais, no sentido de adotarem uma postura menos contrária ao desenvolvimento do Brasil. Talvez Kubitschek assumira uma postura de crítica mais contundente aos Estados Unidos nesse momento por já estar no final de seu mandato, e, por estar deixando uma situação econômica no setor externo da economia bastante desconfortável, tentar arrancar alguma mudança na política estado-unidense que de alguma forma contribuísse para amenizar tal situação nos anos seguintes.

Vale destacar ainda, quanto aos discursos de Kubitschek, um silêncio notável: ao contrário do que fez sistematicamente ao longo da maior parte da segunda metade de seu governo, no discurso pronunciado no Conselho Nacional de Economia, em janeiro de 1961, Juscelino não fez nenhuma menção à OPA. Talvez porque este discurso tivesse uma conotação mais “técnica”, por ser voltado diretamente a economistas, Juscelino não quis enfatizar um tema mais “político”. Ademais, estava encerrando seu mandato, e talvez no mais importante de seus derradeiros pronunciamentos não quisesse chamar a atenção para um elemento ao qual deu tanto destaque em seu governo, mas que em termos práticos foi medíocre.

Enfim, uma vez que a resposta dos Estados Unidos, apesar da questão referente a Cuba, é de não encampar a OPA, Vizentini (1996) defende que o governo de Juscelino agiu como fez em relação a outras questões críticas de seu governo:

Era necessário aprofundar a autonomia diplomática, ou então abandoná-la. A resposta governamental nesta área, como frente a outras questões, será o protelamento da solução, deixada para o governo seguinte, sem o esboço de nenhuma mudança significativa no ano e meio final do mandato presidencial (VIZENTINI, 1996, p. 243).

Em suma, em consonância com Malan (1995), o que se logrou por meio da OPA foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, acordada em 1959, “[...] sob certo sentido o único resultado prático imediato que resultou de toda a movimentação diplomática que se gerou em torno da Operação Pan-americana [...]”<sup>31</sup> (MALAN, 1995, p. 89). Entretanto, como atenta Moura (1991), deve-se ter em mente que a concretização de uma instituição financeira hemisférica, desejo latino-americano já de longa data, se mostra não como sendo fruto das reivindicações latino-americanas, e sim do fato de que o governo dos Estados

---

<sup>31</sup> Ademais, ao final de 1958, ao lado da criação desta instituição financeira, o outro aspecto que se mostrava passível de logo se tornar “razoavelmente delimitado” dentro da “cooperação hemisférica” (MALAN, 1995, p. 89), era a assistência técnica.

Unidos apoiaria a instalação de um Banco Regional na região do Oriente Médio, de forma que esse país não teria mais legitimidade para negar a criação de um Banco Regional no continente americano.

Para Moura (1991), em termos de erros do Brasil em seu intento diplomático, tem-se uma falta de tato político do governo brasileiro ao lidar com a OPA, em que se dividia o Itamarati e o Catete, além de outros pontos, como o fato de parecer que o Brasil buscava liderar um movimento da América Latina sem ter sido devidamente legitimado para tal posto, o que contribuía para atravancar o intento da OPA, não se concretizando como um projeto de ação integrado entre os países latino-americanos, que não fosse mero ajuntamento de planos bilaterais de auxílio econômico. Nesse contexto, a OPA não concretizou a elaboração de um projeto concreto do qual constasse uma indicação objetiva de políticas a serem seguidas para o alcance de seu fim, mas apenas o diagnóstico da condição de subdesenvolvimento dos países da América Latina. Como defende o autor,

[...] a ausência de uma articulação prévia com os países vizinhos fazia da OPA mais uma declaração de intenções ou um desejo genérico de mudanças do que propriamente uma iniciativa política com suficiente capacidade de pressão; e ao registrar inequivocadamente o mérito brasileiro da iniciativa, tornava extremamente problemático o patrocínio financeiro norte-americano ao programa (MOURA, 1991, p. 35).

Apesar do que se possa pensar sobre a OPA, Vizentini (1996) menciona, em termos de méritos do projeto capitaneado pelo Brasil, que há quem defenda que ela tenha sido a primeira iniciativa independente de forma integral do país em termos plurilaterais de relações exteriores. Ademais, argumenta-se que apesar de seu cerne de relacionar o clima de tensão política à pobreza e ao subdesenvolvimento não ser algo novo, a OPA se destaca por ser um projeto de dimensão hemisférica capitaneado por um país subdesenvolvido, sendo o ponto nuclear da política exterior de tal país, algo único.

Talvez esses deslizes do governo brasileiro em relação à Operação fossem devidos em certa medida ao fato de Kubitschek e seu governo terem outras preocupações mais urgentes no curto prazo que o projeto da OPA, que estava longe de ser uma prioridade em termos práticos de política econômica. Apesar de que o objetivo desta iniciativa era justamente buscar soluções para as dificuldades com as quais o governo tinha que lidar naquele momento, os interesses da OPA nesse sentido de fato não se concretizaram e desta forma a Operação se configurou como somente mais uma das questões a disputar a atenção de Kubitschek num contexto em que já havia muitos problemas e questões a obterem uma



resposta antes do término do governo. Desta forma, o que Juscelino teria pensado ser uma possível solução ou amenização para os problemas econômicos, foi na verdade algo que lhe deu muito trabalho, desgastando e desviando suas energias, apenas se somando ao rol de problemas, sem ter efeitos benéficos no curto prazo, durante seu mandato. Por outro lado, contudo, pode-se aventar que ao menos em certa medida o intuito de Kubitschek com a OPA não fosse vislumbrar uma solução de fato, mas sim desviar a atenção dos problemas econômicos, algo que também buscou com o rompimento com o FMI. Ademais, em ambas circunstâncias, os problemas vividos pela economia do país eram atribuídos não à política de desenvolvimento de seu governo, mas sim a fatores existentes antes e independentes dele, como a escassez de poupança ou a pobreza crônica, ou ainda a fatores relacionados ao descaso de elementos externos ao país, como o FMI e o governo dos Estados Unidos. Em todos os casos, buscava isentar seu governo da responsabilidade, cujas causas e também soluções deveriam ser buscadas no ambiente externo. Em suma, embora as reivindicações da OPA fossem de fato legítimas, já existindo há muito tempo, e de fato fossem urgentes, ao colocar tal iniciativa em pauta, dada a conjuntura de então, Juscelino buscava uma vez mais temporizar, de tal forma que, apesar de todas as dificuldades, a sociedade brasileira e os países com os quais o Brasil tinha relações econômicas não se opusessem a seu Plano de Metas a ponto de impedir sua execução, por maiores que fossem os problemas que deixaria como herança de seu governo, em especial a inflação e o endividamento externo.

### 3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar o enfoque dado por Juscelino às questões referentes às relações internacionais da economia, manifesto em seus discursos, a primeira conclusão que se pode tirar é que de fato tais questões são abordadas, e muito freqüentemente, pelo presidente. Entretanto, como dentro do tema “setor externo” há um rol consideravelmente extenso de assuntos que poderiam ser tratados, cumpre apontar quais Juscelino aborda, e com que ênfase, bem como quais não são tratados.

Nesse sentido, vale recapitular aqui em torno de quais grandes pontos o discurso gira. Em primeiro lugar, tem-se a concepção de Juscelino a respeito da entrada de capitais (e tecnologia) estrangeiros no país, vistos basicamente como extremamente benéficos, e relacionado a isso se observam a grande defesa que o presidente faz desse ingresso e a

enumeração das medidas que seu governo fazia no sentido de estimulá-lo. Em segundo lugar, o presidente trata em discurso dos problemas vividos pelo país em decorrência da crise de superprodução do café e atrelada a essa, a crise do balanço de pagamentos. Ademais, outro elemento que se destaca no pensamento de Juscelino é na verdade um envoltório de todo seu discurso sobre relações exteriores, que qualifica os elementos mencionados acima, qual seja, a abordagem desenvolvimentista que se mostra nas considerações que o presidente faz sobre o significado do nacionalismo, de autonomia econômica e de independência, evidenciando a interpretação que dá a esses conceitos e que condiciona sua forma de encarar a participação do capital estrangeiro. Por fim, destaca-se a abordagem das relações diplomáticas, em que assume proeminência a importância dada pelo presidente a sua iniciativa de política internacional materializada na Operação Pan-Americana, a qual, como não poderia deixar de ser, descortina uma vez mais o seu âmago desenvolvimentista.

Como mencionado no capítulo 1<sup>32</sup>, no início de seu mandato, Juscelino afirma que as duas principais preocupações com que iniciava seu período presidencial eram a luta contra a inflação, bem como a industrialização do país, como forma de alcançar sua emancipação econômica. Portanto, nesse primeiro momento, não havia, em relação ao setor externo da economia, nenhuma situação suficientemente crítica para exigir uma maior atenção da parte do presidente – diferentemente da questão inflacionária, que já existia e o preocupava – o que, como exposto acima, vem a ocorrer ao longo de seu mandato, principalmente a partir de 1958. Por outro lado, a questão externa se insere já nesse primeiro momento na segunda preocupação de Kubitschek, a industrialização, pois como visto, uma das primeiras medidas que tomou como presidente (e mesmo antes de empossado) foi fazer uma propaganda positiva do país para que capitais estrangeiros privados para cá viessem investir no setor industrial, bem como instaurar mecanismos de estímulo a essa vinda, ou aperfeiçoar mecanismos já existentes, por meio da política cambial e outros instrumentos<sup>33</sup>, como forma de impedir que a tendência descendente do setor exportador não obstasse seus planos de desenvolvimento econômico. Quanto a esse ponto, portanto, a prática em termos de políticas se coadunou perfeitamente com o discurso no sentido de ver com bons olhos e estimular a entrada de capitais estrangeiros.

Em relação a sua forma de ver e de tratar o capital privado estrangeiro, pôde-se notar pela leitura de seus pronunciamentos que o presidente ignora na maior porção desses a

---

<sup>32</sup> Vide página 14.

<sup>33</sup> Aqui portanto cabe a observação de que o governo de Kubitschek se valeu do que já existia institucionalmente – como as Instruções 70 e principalmente 113 da SUMOC, por exemplo – para forjar as grandes novidades que processou no ambiente econômico.

existência de riscos relacionados à participação desse capital na industrialização brasileira, levantando basicamente os pontos positivos de seu ingresso no país – o que não surpreende. Entretanto, é sabido que havia problemas potenciais que tal participação poderia trazer, se não em seu governo, provavelmente nos seguintes. Entre esses potenciais problemas, que em grande medida de fato eclodiram durante o governo, pode-se citar o aumento do endividamento externo em condições desfavoráveis de pagamento e a conseqüente deterioração do balanço de pagamentos, a grande facilitação da entrada e atuação de capitais externos em detrimento do capital nacional, ou a tomada das rédeas de importantes setores da economia por empresas multinacionais, elementos que não foram em nenhum momento qualificados como temas problemáticos, mas sim como questões que ou seriam neutras ou só teriam, aos olhos de Juscelino, um lado positivo. O destaque restrito aos pontos positivos do ingresso de recursos estrangeiros, omitindo os problemas externos, funcionaria como uma forma de ofuscar os pontos problemáticos, que trariam oposição a sua política econômica. Nesse sentido, age portanto da mesma forma que fez com a questão da inflação, omitindo com freqüência os problemas, buscando, da mesma forma, minimizá-los, apesar de ainda ter abordado mais assuntos referentes à inflação que à crise externa em si. Talvez se possa sugerir que, segundo a lógica demonstrada várias vezes por Kubitschek, da mesma forma que em relação à inflação, os possíveis efeitos colaterais de sua política exterior seriam menores ou menos importantes ante a grandiosidade, importância e significado de seu Plano de Metas, de sua política desenvolvimentista, de forma que esta justificava e legitimava possíveis problemas decorrentes de sua administração, para o seu governo ou para os próximos – apesar de não se usar tanto desta justificativa como fazia com a inflação.

É interessante notar, também, que Kubitschek não entra tanto em detalhes sobre sua política externa, tampouco sobre o ingresso do dinheiro vindo do exterior. Ademais, em seus pronunciamentos pouco se refere ao balanço de pagamentos, e menciona quase nada sobre a política cambial de seu governo, mesmo quando estes entram num momento crítico, a partir de 1958; de novo, parece, realmente, que quanto a esse aspecto problemático da economia Juscelino se dedica a falar menos que fez em relação ao problema inflacionário (apesar de ambos os assuntos, além de serem relacionados, serem equivalentes em termos de importância para a economia). Na verdade, parece que o presidente passa a mencionar mais diretamente a grande crise do setor externo somente quando esta se qualifica como tal, postergando ao máximo possível o enfrentamento do problema em discurso, até o ponto em que seu quase absoluto silêncio ficasse insustentável. Pode-se especular que talvez assim procedesse por ser

este assunto menos palatável ao público em geral, já que o atingia menos diretamente que a inflação.

Ainda quanto à crise cambial, notou-se que Kubitschek somente enxerga como motivos desta, quando o faz, fatores que teriam tido sua origem de fato no exterior, que não teriam nada que ver com seu governo. Realmente, em grande medida a crise do café e seus reflexos no balanço de pagamentos não haviam sido resultado de sua política econômica, mas ao colocar nesses termos o presidente exclui as medidas de seu governo que se não desencadearam, alimentaram fortemente a crise, medidas essas relacionadas a toda sua política de estímulo ao endividamento externo para o prosseguimento da industrialização substitutiva de importações. Juscelino simplesmente omite esse lado da moeda, como se ele não existisse, limitando-se a fazer referências indiretas às críticas que sofria, justificando sua política econômica pelo seu nacionalismo desenvolvimentista. Ora, se era tão legítima sua busca pelo desenvolvimento, por que o presidente não poderia assumir a existência de efeitos colaterais de tal busca, e argumentar que estes valiam a pena? Claro que isto se justifica em grande medida por sua necessidade política de somente incidir luz sobre o que viesse ao encontro de seu projeto de governo, mas também mostra que em certo sentido a sua forma de abordar os problemas externos é um pouco diferente do enfoque dado à inflação, pois sobre este tema Juscelino, a partir de certo ponto, passa a falar abertamente que a não obtenção da estabilidade monetária era legítima num governo que priorizava o alcance do desenvolvimento, sendo que apenas no seu último discurso é que busca se isentar da responsabilidade governamental.

Ademais, deve-se ter em mente que, como mencionado na introdução deste capítulo, a atmosfera política, social e econômica recebida por Juscelino, marcada por um contexto de hegemonia desenvolvimentista, por si só já facilitaria uma política governamental que fosse favorável ao capital estrangeiro (e mesmo em certa medida um tanto condescendente com este), devido à expectativa de que ele estimularia o desenvolvimento industrial. Ainda dentro dessa lógica, não se pode esquecer que o próprio pensamento econômico da época favorecia também a política internacional de Kubitschek. À guisa de digressão, cabe aqui, nesse sentido, citar como exemplo a opinião de Raúl Prebisch (1964), que não ia contra o capital estrangeiro em si, mas era favorável a determinada forma de sua inserção nos países periféricos do sistema capitalista, enxergando a possibilidade de existência, nestes, de “dois tipos de capital estrangeiro” (PREBISCH, 1964, p. 69)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Apesar de o livro de Prebisch em que ele documentou essa diferenciação entre dois tipos de capitais estrangeiros ter data posterior ao governo de Kubitschek (a edição original em espanhol data de 1963), pode-se

O primeiro tipo, característico do período do “desenvolvimento para fora” mas que se estaria mantendo em certa medida depois do fim desse período, concretizava sua atuação nos países periféricos como uma prolongação dos países centrais, e se voltava principalmente para a exploração de recursos minerais, dos setores ligados à exportação e de concessões de serviços públicos. A nuance maléfica desse tipo de capital estrangeiro era evidenciada pelo fato de o progresso técnico vindo com ele se limitar às atividades em si, não sendo propagado para a economia como um todo, vez que “[...] a exploração extensiva da terra por seus próprios habitantes só exigia, em geral, uma técnica rudimentar.” (PREBISCH, 1964, p. 69). Ademais, todo esforço feito pelo capital nacional no sentido de desenvolver uma atividade produtiva equivalente à realizada pelo capital estrangeiro não era bem sucedido, pelo fato de acabar sendo subjugado ou mesmo extinto pelo tantas vezes maior poderio do capital oriundo dos países desenvolvidos.

Por outro lado, o autor propõe que o ingresso de capital estrangeiro, desde que se desse de acordo com determinado estilo, mostrar-se-ia como benéfico e profundamente relacionado com o desenvolvimento dos países receptores. É dentro dessa lógica que postula que o capital estrangeiro que se instala nos países subdesenvolvidos deveria “[...] ser um núcleo de irradiação tecnológica [...]” (PREBISCH, 1964, p. 70), sendo esta a sua principal função nesses países e que faria com que sua presença não fosse exploradora mas pelo contrário altamente positiva para o desenvolvimento nacional. Esse outro tipo de capital, ademais, “[...] se incorpora resolutamente ao processo intensivo de industrialização.” (PREBISCH, 1964, p. 71), daí sua importância para a concepção desenvolvimentista. Entretanto, o autor ressalva que ainda havia muito que ser melhorado àquela altura no que tange à atuação desse tipo de capital estrangeiro nos países periféricos. Apesar de este capital deixar onde ingressa uma maior porcentagem de renda, *vis-à-vis* a que era deixada pelo outro tipo de capital, a tecnologia ainda estava sendo pouco difundida nos países receptores, tornando-se, em certos casos, nem um pouco disponível, além de que a tomada de decisões ainda se via realizada no país-sede do capital, não tendo seus receptores nenhuma autoridade nas decisões, apesar de elas os atingirem diretamente. O economista, portanto, tinha a crença de que a entrada de capital estrangeiro, se fossem solucionadas certas questões, seria totalmente benéfica aos países subdesenvolvidos.

Considerada a opinião de um dos principais pensadores cepalinos, cabe concluir, como apontado por Colistete (1992), que o grande ingresso de investimentos estrangeiros nos países

---

dizer que na verdade tal obra somente sistematizou uma visão já tida de longa data por esse economista e pela CEPAL como um todo.

da América Latina na segunda metade dos anos 1950 foi encarada com bons olhos pela CEPAL, haja vista o que representava em termos da possibilidade de diversificação da atividade industrial, diferentemente do ingresso anterior de investimentos, que se concentrava na atividade exportadora desses países. De fato, na apreciação desse autor, a forma como se deu o investimento externo nas principais nações do continente latino-americano foi ao encontro dessa prescrição da Comissão, gerando uma considerável evolução na diversificação industrial. Isso para a CEPAL seria muito importante para os países do continente vencerem sua condição de periferia em termos de inserção econômica internacional, inclusive pelo ingresso de tecnologia que ocorria com a internacionalização. Nesse sentido, arremata Colistete (1992), a visão da CEPAL sobre o capital estrangeiro, ao ser perfeitamente conciliável com o contexto capitalista e com os segmentos hegemônicos dos países periféricos – que eram a favor da internacionalização produtiva – fortaleceu-se como corrente de pensamento de muito destaque no período, constituindo em grande medida o pensamento desenvolvimentista<sup>35</sup>. E nesse sentido, dado o que foi observado nesse capítulo, constituindo, sem sombra de dúvida, o pensamento exposto nos discursos presidenciais de Kubitschek.

Retomando os pronunciamentos, no que concerne à evolução no tempo dos seus temas, pode-se sintetizar que se tem num primeiro momento somente a defesa da vinda de capitais forâneos, bem como de sua política nesse sentido, de forma que no início de seu governo Juscelino se preocupava em sempre justificar a necessidade e legitimidade da entrada de capital estrangeiro, utilizando-se, inclusive, como analisado acima, de concepções como as de nacionalismo e independência econômica. Num segundo momento, com a crise do café e do balanço de pagamentos, o presidente aborda estes temas, mesmo que de forma aparentemente desproporcional a sua importância, mas continua a defender os capitais estrangeiros. Talvez essa defesa já não tenha a frequência e a veemência do início de seu governo, o que pode ser atribuído ao fato de a participação do capital externo no programa de desenvolvimento já estar em certa medida suficientemente incorporada à realidade econômica nacional, e ser aceita suficientemente para garantir sua manutenção, não exigindo tanto a sua

---

<sup>35</sup> Quanto a isso vale complementar – ainda no sentido de que o ideário cepalino ajudou a constituir o arcabouço desenvolvimentista – que, apesar de Juscelino não deixar transparecer claramente sobre a ou as doutrinas econômicas que seguia em relação a comércio internacional, bem menos do que fazia no que concerne à inflação, nos poucos momentos em que abordava tal tema de forma mais teórica pode-se notar uma concepção que vai totalmente ao encontro do pensamento da CEPAL. Como exemplos, o presidente advogava que o processo de deterioração dos termos de troca ia contra os produtos primários exportados pelos países subdesenvolvidos, ou que a baixa renda *per capita* de tais países ocasionaria uma limitada capacidade de poupança e em consequência de investimento, gerando um círculo vicioso, elemento agravado ainda pelo padrão elevado de consumo das classes abastadas desses países, que se espelhavam no consumo dos países desenvolvidos.

legitimação por meio do discurso, apesar de terem se manifestado, como visto acima, posturas mais ou menos nacionalistas contra a política do governo Kubitschek de ingresso desse capital. Já num terceiro momento – ou melhor talvez, no período mesmo do calor da crise externa – um outro assunto emerge no discurso presidencial, em grande medida prevalecendo sobre todos os outros temas relevantes atinentes a relações externas, provocando uma grande mudança no tom desenvolvimentista do presidente, quando se gesta o projeto da Operação Pan-Americana.

Como visto ao longo do trabalho, Kubitschek dedica-se a discorrer exaustivamente sobre a iniciativa da OPA, a partir de meados de 1958 até o final de seu mandato, inclusive se repetindo muito, com o que se nota um esvaziamento de outras questões econômicas, que não são sequer abordadas. De fato, a ênfase que tal tema assume foi tão absorvente do discurso, a ponto de o presidente por vezes deixar de falar de outros assuntos tão caros a ele, como o andamento do Plano de Metas e a construção de Brasília, para falar do seu intento diplomático. Ademais, ao falar da OPA, Juscelino perde quase que totalmente seu discurso desenvolvimentista de um notável otimismo, marcado pela visão de um Brasil fadado ao progresso e ao desenvolvimento. Na verdade, seu discurso continua desenvolvimentista, mas o é no sentido exato de ir à luta por recursos públicos que garantissem a consecução de sua política de desenvolvimento, ou que ao menos não a paralisasse, e dessa forma seu discurso passa a se mostrar mais voltado ao destaque de temas negativos, como miséria e ameaça da segurança continental.

Nesse sentido, a estratégia de Kubitschek de dirigir a OPA para os países da América Latina em geral, quase nunca se referindo diretamente ao Brasil<sup>36</sup> como país miserável de povo miserável que precisasse desesperadamente de recursos para que sua situação não tornasse possível a ascensão do comunismo (possibilidade inclusive bastante remota para o Brasil naquela época) parece bastante compreensível tendo-se em vista seu discurso de uma maneira geral. Ao dizer que o interesse brasileiro ao capitanear a OPA era endereçado aos povos pobres da América Latina como um todo, buscava e conseguia angariar a simpatia e o apoio dos demais Estados latino-americanos para seu objetivo. Por outro lado, foi a forma que encontrou para conciliar seu discurso de otimismo desenvolvimentista, segundo o qual nunca qualificava o Brasil como país subdesenvolvido, pobre – mas sim como uma nação em que àquela altura nada poderia barrar sua caminhada com destino ao desenvolvimento, dada toda a sua pujança potencial, que a imunizava praticamente de uma parada ou retrocesso, contanto

---

<sup>36</sup> De fato, ao se voltar diretamente aos Estados Unidos, como nas cartas a Eisenhower ou em discursos voltados a representantes desse país, Kubitschek aparentemente nunca dirige a OPA ao Brasil especificamente.

que a política desenvolvimentista em voga então fosse executada, algo portanto sob o controle do governo nacional – com uma proposta que buscava obter recursos valendo-se justamente de um argumento contrário a esses, ao dizer simplesmente que a OPA seria voltada aos países subdesenvolvidos da América Latina, sem citar nomes e sem, portanto, excluir o Brasil.

Ainda quanto ao pensamento de Kubitschek sobre relações exteriores, faz-se interessante traçar algumas comparações, que se fazem notáveis, com o seu antecessor Vargas (em seu governo da primeira metade da década de 1950), à luz da análise dos discursos desse presidente feita por Fonseca (1999). Pode-se notar uma linha de continuidade, em certa medida, entre os discursos dos dois estadistas, no sentido de que conceitos como os de independência econômica, autonomia e até nacionalismo – apesar das diferenças em relação a este último – estão presentes nos discursos de ambos, todos relacionados, como não poderia deixar de ser em uma perspectiva desenvolvimentista, ao desenvolvimento econômico.

Ademais, ambos os presidentes intentaram uma política de barganha para com os Estados Unidos<sup>37</sup>; entretanto, Kubitschek não chegou a se valer de uma postura “radical” como foi a de Vargas, não se usando de expressões tão fortes como *imperialismo* para qualificar a relação deste país com o Brasil, tampouco apontando a necessidade de luta contra essa forma de exploração, e não assumindo uma postura por vezes de “contestação” – embora este presidente de fato nunca tenha levado a cabo uma política de repulsa ao capital estrangeiro (FONSECA, 1999). Uma vez mais isso vem a demonstrar a conduta de estilo mais conciliatório e moderado de Juscelino, nunca chegando a ter posturas exacerbadas, mesmo em momentos de profunda insatisfação com os Estados Unidos.

Por outro lado, ainda no que tange às relações internacionais, principalmente com os Estados Unidos, tem-se que, segundo Vizontini (1996), para Kubitschek “[...] o nacionalismo é econômico e desenvolvimentista, uma estratégia para uma cooperação internacional em bases mais vantajosas [...]” (VIZENTINI, 1996, p. 247), algo que foi demonstrado ao longo deste capítulo. E, dentro dessa concepção “economicista” de nacionalismo que Juscelino demonstrava, este presidente expõe sua insatisfação em relação aos países desenvolvidos nos mesmos moldes que Vargas fazia ao mencionar o imperialismo<sup>38</sup>, no sentido de que “[...] o

---

<sup>37</sup> Vargas também tentou barganhar uma melhor relação comercial e financeira com os Estados Unidos na primeira metade da década de 1950, se valendo basicamente do mesmo argumento de Kubitschek, qual seja, o da ameaça soviética que estaria afligindo os países pobres da América Latina e que exigia para o seu controle o auxílio estado-unidense aos programas de desenvolvimento econômico da região. E, da mesma forma que Kubitschek, Vargas não obteve tanto êxito com sua política de barganha nesse momento, como havia conseguido na Segunda Guerra, o que se atribui, em grande medida, à mesma postura inflexível de Eisenhower (FONSECA, 1999).

<sup>38</sup> “Depreende-se [...] dos pronunciamentos de Vargas, a concepção de que o imperialismo ocorria justamente quando as nações mais fortes abandonavam as mais pobres, negando-se a colaborar na erradicação da miséria, ou



‘nacionalismo’ não constituía uma aversão ao capital internacional, mas uma postura estratégica de atraí-lo [...]” (VIZENTINI, 1996, p. 246-247). Quanto a esse aspecto do governo de Juscelino, exposto principalmente via a iniciativa da OPA, Cardoso (1978) afirma: “Quando a cooperação internacional não se faz no volume desejado, o responsável por isso é acusado de ter interesses ocultos na manutenção do atraso e da estagnação.” (CARDOSO, 1978, p. 175).

Aproveitando a menção feita acima ao nacionalismo demonstrado por Kubitschek, pôde-se observar pela análise de seu discurso que este presidente sempre relaciona seu programa de desenvolvimento à “autonomia” e “independência econômica” do Brasil<sup>39</sup>, que por isso seria nacionalista, apesar da forma como se deu em relação ao setor externo da economia. Pelas considerações feitas por Fonseca (1999) e pela leitura dos discursos de Juscelino pode-se concluir que o nacionalismo de Kubitschek foi menos “forte” que o de Vargas – já que inclusive o nacionalismo de Getúlio, principalmente devido ao impacto da crise de seu último governo e seu desfecho trágico, entrou para a história como uma das principais referências desse presidente (FONSECA, 1999) – mas nem por isso deixou de ser um importante instrumento de seu discurso. Em suma, como observado, o conceito de nacionalismo foi importante para a concretização e legitimação da política econômica de Kubitschek.

Por fim, pode-se concluir, com base no exposto nesse capítulo, que os três pontos-chaves da definição de desenvolvimentismo vistos na introdução deste trabalho são contemplados na abordagem concernente a relações internacionais feita por Kubitschek no seu discurso presidencial. Isto porque toda a sua política externa se deu em prol da industrialização nacional, ao estimular o ingresso de capitais voltados a dar prosseguimento à substituição de importações, com o que também se conclui pela existência de um intervencionismo governamental voltado ao crescimento do país, inclusive com a aplicação de medidas cambiais destinadas a estimular a industrialização. E Kubitschek lançou mão largamente de uma determinada ideologia nacionalista – que entretanto estava longe de se posicionar contra o capital estrangeiro, antes pelo contrário – para alcançar seus objetivos de industrialização e desenvolvimento.

O desenvolvimentismo, afinal, fica ademais atestado ao se observar a manutenção das prioridades de Kubitschek ao longo de seu governo: apesar da inflação e do desajuste das

---

seja, com as políticas desenvolvimentistas. O paradoxo do discurso residia em *denunciar o imperialismo pela falta de capital estrangeiro*.” (FONSECA, 1999, p. 420, grifos do autor).

<sup>39</sup> Algo que encontra paralelo perfeito com o pensamento de Vargas, segundo o exposto por Fonseca (1999).

contas externas, Juscelino conduziu adiante seu programa de desenvolvimento, levando a cabo de fato o Plano de Metas e a obra de Brasília.

#### 4 A DISTRIBUIÇÃO E O DISCURSO DE KUBITSCHEK

De uma forma geral, o período de governo de Kubitschek é conhecido pelo crescimento econômico de que foi cenário, mais que pela *distribuição* da renda assim gerada. De fato, a visão tida pela grande maioria dos estudiosos de tal período aponta justamente no sentido da carência de políticas públicas voltadas especificamente para a redução de desigualdades e, mais que isso, de que a política econômica do Plano de Metas na verdade teve como efeito colateral a intensificação das desigualdades sociais e regionais do país. Defende-se, principalmente, que o governo de Juscelino alimentou o processo de concentração industrial, de forma que a região Centro-Sul do país se beneficiou, mais que proporcionalmente, do crescimento econômico ocorrido na segunda metade da década de 1950, além de que tal crescimento se deu às expensas dos trabalhadores, cuja renda em certa medida foi redistribuída, pelo mecanismo inflacionário, para os empresários, como forma de estimular e financiar a expansão industrial. Ainda, como consequência direta da ênfase governamental no processo de industrialização, o setor industrial recebeu bem mais atenção *vis-à-vis* o setor de serviços e principalmente o setor agropecuário.

Dada a relevância da questão distributiva, mais ainda em um governo que apresentou um grande aumento do produto, o objetivo deste capítulo é expor as principais contribuições trazidas pela bibliografia histórica pertinente sobre tal questão, bem como analisar como Kubitschek tratou de tal tema em seu discurso, no intuito de compreender como conseguiu levar a cabo seu projeto de desenvolvimento industrial, apesar de este ter implicado, dada a forma como se deu, o fortalecimento de desigualdades, principalmente sociais e regionais, o que certamente teria um potencial de comprometer a legitimidade de seu governo e, em consequência, comprometer justamente os objetivos centrais do Plano de Metas.

Esta análise se faz ainda mais pertinente ao se levar em conta que a ideologia desenvolvimentista – tal como exposta na introdução desse trabalho –, ao ter como foco o crescimento econômico via industrialização, considera que a melhoria do bem-estar de um povo, seu desenvolvimento em termos sociais, viria como consequência desse processo, de

forma que as políticas governamentais não precisariam se preocupar *a priori* com questões atinentes à distribuição de renda e riqueza<sup>1</sup>.

Por fim, vale considerar que a forma com que a questão distributiva foi tratada no governo de Juscelino alcança ainda mais importância ao se levar em conta que o início dos anos 1960, portanto o período imediatamente posterior a tal administração, destaca-se em termos históricos por ter sido palco de movimentos sociais centrados justamente na questão das desigualdades, reivindicantes de reformas de cunho social, fato que em grande medida tem sua raiz na evolução deste tema nos anos 1950 como decorrência do processo de crescimento calcado na industrialização, principalmente em sua segunda metade.

Este capítulo não intenta esgotar o assunto referente à questão distributiva para o período em análise, vez que há uma miríade de assuntos relativos a tal tema que poderiam ser abordados. Dessa forma, optou-se pelo foco em temas que foram destacados pela literatura histórica que se debruçou sobre o período dos “50 anos em 5” – dadas sua importância para aquele momento e as conseqüências levadas para os períodos subseqüentes –, e/ou que foram abordados por Juscelino em discurso, o que denota que tais assuntos, por sua relevância e implicações sociais e políticas, não poderiam ser ignorados pelo chefe do Executivo. Contudo, serão observados também “silêncios” do discurso de Kubitschek, que também se mostrarão reveladores.

Assim, o capítulo se divide em quatro seções, afora esta introdução. Abordar-se-á a questão setorial, em que se irá comparar o tratamento tido pelo setor agropecuário *vis-à-vis* o setor industrial, além das questões social e regional tal como se desenrolaram no governo de Kubitschek. Por fim, proceder-se-á a considerações finais que buscarão sintetizar a questão distributiva do governo de Juscelino, destacando o significado do discurso deste presidente nesse sentido, tendo como fim último a busca da legitimação de sua política desenvolvimentista.

---

<sup>1</sup> Segundo Silva (2000), um dos pressupostos que dava sustentação à ideologia desenvolvimentista – pressupostos estes que tiveram maior credibilidade justamente no período de governo de Kubitschek – era o de que “[...] a industrialização, *per se*, levaria o país a um estágio de desenvolvimento no qual seriam superados os problemas de desigualdades tanto sociais quanto regionais.” (SILVA, 2000, p. 78).

#### 4.1 A QUESTÃO SETORIAL: INDÚSTRIA E AGRICULTURA NO DISCURSO

Quanto aos setores produtivos, os dois que mais merecem destaque em uma análise do governo de Kubitschek são a o primário e o secundário. Este, por ter sido o setor ao qual tal governo mais se dedicou a seu desenvolvimento. Já aquele, pela menor atenção governamental que agricultura (e pecuária) recebeu ao perder espaço para a indústria.

Segundo Cohn (1976), o Plano de Metas tomava como pressuposto que o setor agrário não se configurava num ponto de estrangulamento para o desenvolvimento. Dessa forma, conforme Lessa (1982), tal Plano não se detinha em nenhuma mudança estrutural no setor agropecuário, vez que, no período anterior, tal setor não havia atrapalhado o processo de industrialização, além de que com a expansão agrícola desse período prévio, a oferta de alimentos e insumos para a indústria havia aumentado a uma taxa maior que a do crescimento demográfico. Nesse sentido, segundo o autor, a referência ao setor agropecuário no Plano de Metas era mínima. Já Melo (1979) arremata que esse papel secundário recebido pelo setor na administração de Juscelino foi fruto da ideologia desenvolvimentista, vigorante desde o início dos anos 1950, de forma que

[...] o pensamento predominante na década de 50 dava excessiva ênfase à industrialização, caracterizando-a como uma solução fácil ao problema de subdesenvolvimento, relegando o setor agrícola a uma posição secundária na estratégia de desenvolvimento (MELO, 1979, p. 29).

Dessa forma, as metas relativas ao setor agropecuário totalizavam 3,2% dos gastos previstos no programa de desenvolvimento. Entre as metas de pequena monta, Lessa (1982) cita a de alimentação, na qual não se buscava o aumento da produção, somente para o trigo, como forma de tentar diminuir os gastos com a importação do cereal – meta que ficou muito aquém do esperado. Excetuando-se a meta tritícola, as demais do setor agrícola não visavam ao aumento da produção nacional, enfocando a melhoria de sua infra-estrutura, incluindo o aumento do número de armazéns e silos (meta esta que, ficando em certa medida abandonada pela administração, não foi cumprida), produção de fertilizantes, e uma pequena meta de mecanização, buscando ampliar o número de tratores por produção interna e importação.

Segundo Dias (1996), na verdade, consideraram-se as carências do setor agrícola, como a baixa produtividade, exportação pouco diversificada, utilização pequena de equipamentos e insumos, entretanto acreditou-se que as metas de infra-estrutura para esse setor e metas acordadas em outros setores seriam suficientes para a melhoria da agricultura.

Quanto ao benefício da agricultura por meio de metas não circunscritas ao setor, Melo (1979) advoga que ainda segundo o pensamento dominante à época de Juscelino, para países como o Brasil, em que o fator terra não era escasso, mesmo que estivesse havendo um grande crescimento demográfico, caso a produção agrícola ameaçasse se tornar insuficiente, a solução estaria na utilização de novas áreas para a produção de alimentos. Portanto, ao governo caberia “[...] viabilizar a ocupação da fronteira agrícola, com investimentos em infraestrutura do tipo transportes e armazenamento.” (MELO, 1979, p. 30).

Ainda segundo o autor, dentro da lógica desenvolvimentista existente na década de 1950, a principal tarefa do setor agrícola seria impedir problemas de abastecimento no meio urbano, algo que poderia comprometer a industrialização, como por consequência da alta dos preços de bens alimentícios. Nesse sentido, concentrou-se a atuação na infra-estrutura rodoviária e no armazenamento, como forma de permitir a expansão da fronteira agrícola. Portanto, a maioria dos produtos agrícolas não apresentou aumento de produtividade por aquela época, estando condicionado o aumento da quantidade produzida à ocupação de novas áreas agricultáveis.

Contudo, a evolução dos preços dos alimentos observada pelo autor no pós-Guerra expõe que essa política governamental não alcançou uma redução desses preços, sendo que em alguns anos, inclusive 1960 e 1961, em que houve a administração de Kubitschek, o setor agrícola apresentou grandes aumentos inflacionários em comparação aos produtos industriais. Nos anos 1950, em suma, a taxa de crescimento da produção de itens importantes de alimentação esteve próxima do crescimento de sua demanda, mas não a superando, o que poderia permitir uma tendência de queda nos preços dos produtos alimentícios para o mercado interno. Ademais, na concepção do autor, essa tendência de queda teria um resultado positivo para os produtores e também para os consumidores, referindo-se a uma questão de distribuição de renda, vez que, como grande parte da renda de uma grande porção das famílias é gasta com alimentos, preços mais baixos as beneficiariam consideravelmente.

Por outro lado, tem-se, como outro elemento que reflete o fato de o setor industrial ter sido privilegiado em relação ao setor agropecuário no governo de Kubitschek, que uma pequena quantidade dos fundos de investimentos se voltou para a área agrícola (BAER, 1985), enquanto o governo ofereceu uma extensa gama de incentivos para as empresas privadas que atuassem nas atividades industriais tomadas como prioritárias para o Plano de Metas. Além dos incentivos já descritos no capítulo anterior, Lessa (1982) aponta três principais tipos de estímulos recebidos pelos empresários que investissem no setor industrial: facilitação do acesso a financiamentos externos, bem como garantia de condições altamente

benéficas em tais financiamentos; fornecimento de crédito para pagamento em longo prazo, com taxa de juros pequena e compridos prazos de carência e amortização, suficientes para abarcar considerável parcela do investimento fixo prioritário; salvaguarda do mercado interno para as novas atividades industriais que fossem estabelecidas (se valendo em grande medida da Reforma de 1957, vista no capítulo 2, como por meio do dispositivo do produto com similar nacional). Todos os incentivos diminuía o custo dos investimentos, por um lado, e aumentavam em grande medida a rentabilidade destes, por outro. Dessa forma, o autor assim conclui sobre o retorno dos industriais aos incentivos recebidos pelo setor:

Compreende-se, pois, que este quadro, favorecendo uma concentração de riqueza e dos benefícios de industrialização (dados os reduzidos empregos criados e a baixa tributação destas atividades, devido às características do sistema tributário brasileiro), tenha sido tão atraente e provocado tão ampla resposta empresarial às proposições do Plano de Metas (LESSA, 1982, p. 72).

Em suma, como resultado da maior ênfase dada à indústria, a participação deste setor no PIB, que era de 20,4% em 1955, foi para aproximadamente 25,6% no fim do governo de Juscelino. Já a agricultura teve encolhida sua participação no produto, passando neste período de 23,5% para 17,8% (FARO; SILVA, 1991).

Ademais, vale acrescentar que, conforme Dias (1996), as metas referentes à agricultura, de modo geral, não foram cumpridas. Por exemplo, referente à construção de silos e armazéns, a capacidade alcançada em 1960 estava em torno de 71% da meta revista, enquanto que em termos da capacidade dos frigoríficos, foram atingidos somente 44% da meta. Quanto a matadouros industriais, chegou-se a 75% da meta em 1960, entretanto a capacidade em termos de frigoríficos relacionada aos matadouros ficou somente em 6% da meta. O maior êxito foi obtido justamente nas metas relacionadas ao setor industrial: em relação à mecanização agrícola, a meta foi cumprida superando em 100% a meta revista, e a produção de fertilizantes também superou os 100%.

Serra (1982) defende que o que se verificou de mais relevante em relação à esta esfera produtiva foi de fato a implantação no país da produção de máquinas e implementos agrícolas, que viria a ter efeitos positivos em períodos seguintes sobre a modernização do setor. Contudo, como o setor agrícola apresentou resultados tomados como insuficientes por elementos técnicos e políticos do país, alimentou as reivindicações pela reforma agrária<sup>2</sup> no início da década de 1960.

---

<sup>2</sup> Outras considerações sobre a questão da reforma agrária serão feitas no tópico que tratará da região Nordeste.

Quanto à abordagem dos setores da indústria e da agricultura no discurso de Juscelino, dada essa descrição do tratamento recebido por eles, tem-se que em termos setoriais, o foco do discurso de Juscelino reside no setor industrial, sobre o qual dedica vários pronunciamentos, na maioria das vezes basicamente discorrendo sobre a evolução dos pontos do Plano de Metas sobre tal setor ou sobre a infra-estrutura que o beneficiaria, enquanto fala menos sobre o setor agrícola, dedicando pouquíssimos discursos a esse tema em específico<sup>3</sup>.

No início de seu governo, Juscelino destaca a questão da alimentação e do abastecimento, relacionados com o aumento do custo de vida, como visto no capítulo 1, afirmando nesse sentido que seu governo dedicar-se-ia a questões como aumento da produtividade agrícola, via mecanização, e ao fornecimento do crédito de forma adequada e satisfatória, além da construção dos silos e armazéns (OLIVEIRA, 1958a).

Em 31 de janeiro de 1959, ao discursar sobre os três anos de seu governo, num raro momento, menciona o setor agropecuário, mencionando a baixa produtividade da atividade agrícola nacional, questão para a qual seu governo atentava:

Desenvolve o Governo um programa intensivo de assistência técnica ao trabalhador rural e de mecanização da agricultura, paralelamente à eliminação dos chamados pontos de estrangulamento: dificuldades de transporte, escassez de armazéns e silos, e carência de algumas indústrias básicas (OLIVEIRA, 1960, p. 47).

Como se vê, portanto, o presidente dá de fato realce a pontos do Plano de Metas que não eram específicos do setor primário, mas que se configuraram como a principal contribuição de seu governo ao setor.

Em outro momento raro, em maio de 1958, ao discursar em Uberaba, na abertura da feira agropecuária, trata sobre a pecuária, garantindo que a produção bovina da cidade seria beneficiada com Brasília, já que se tornaria, potencialmente, a abastecedora da nova capital. E menciona ainda que o governo estava tomando medidas em benefício da atividade pecuária – desde melhorias sanitárias até de crédito.

Já no avançar de seu governo, Kubitschek se defende das críticas sobre sua atuação para com a agricultura, como neste trecho proferido em julho de 1960:

Aos que me criticarem [...] de não ter atendido aos problemas da agricultura, respondo, sem hesitação, que no meu Governo foram criadas as condições indispensáveis ao seu desenvolvimento. O que se impunha não era propriamente aumentar a produção, mas proporcionar os meios que permitissem expandirem-se as atividades agrícolas, que facultassem a circulação e conservação dos produtos; por

---

<sup>3</sup> O tema ao qual Juscelino mais discorre concernente ao setor agrícola é o café, mas isso se deve a sua importância como principal produto de exportação do país, e principalmente à crise de superprodução.



outro lado, iniciaram-se as indústrias de fertilizantes e máquinas imprescindíveis à mecanização da lavoura. Quando iniciei o meu Governo, não se fabricava neste País um só motor. Nesse ponto, considerado injustamente o mais sensível e o mais fraco de meu Governo, e que por isto mesmo o escolhi para exemplo, foram inegavelmente praticados atos que darão, às administrações vindouras, os elementos fundamentais a uma agricultura compatível com as exigências de um país moderno forçado a produzir em quantidades consideráveis, dentro dos princípios tecnológicos (OLIVEIRA, 1961a, p. 209-210).

E também em 1960, no mês de abril, pelo rádio, o presidente faz uma declaração interessante sobre o setor agrícola, ao garantir ter

[...] consciência das dificuldades que ainda terei de enfrentar. Sei por exemplo que deve ser iniciada em largas proporções a luta para melhorar as nossas atividades agrícolas, pois o sistema do nosso equilíbrio se resume no binômio – Indústria e Agricultura. [...] Somente agora, com estradas, silos, tratores e adubos é que se pode incrementar a produção de alimentos e matérias-primas para as indústrias de origem agrícola. No setor da industrialização, compete à iniciativa privada continuar, e de maneira sempre crescente, suas beneméritas atividades (OLIVEIRA, 1961a, p. 151-152).

É interessante a relevância que dá ao setor agrícola nesse trecho, colocando-o lado a lado com a indústria, algo raro no discurso de um presidente que garantia, como mostrado no capítulo 1, que o país já havia minado sua “vocação agrária”. Entretanto, pode-se compreender a ênfase dada ao se considerar que aqui se refere   agricultura “servindo” a indústria, como fornecedora de matérias-primas; a agroindústria  , portanto, o ponto comum que une os dois setores, os colocando em um mesmo patamar de importância. Ademais, vale mencionar que – nem nesse discurso ou em qualquer outro – apesar de sempre destacar a importância da meta rodoviária para o setor primário, o presidente nunca fala abertamente na expansão da fronteira agrícola, n  obstante esta ter sido a principal forma de fazer crescer a produ o agrícola.

Por fim, vale mencionar que em seu pronunciamento no Conselho Nacional de Economia, em janeiro de 1961, Kubitschek também responde a críticas atinentes ao setor agrícola, mencionando inclusive o problema causado no meio urbano como decorrência do  xodo rural:

O meu Governo tem sido acusado de haver descurado da agricultura, contribuindo para acelerar, por omissão no campo e excesso de investimentos industriais, o processo de urbaniza o das massas rurais. A acusa o   injusta. O processo de ‘favelamento’ [...] está ligado a que os investimentos industriais, nas cidades, não têm sido suficientes para absorver produtivamente a massa humana que para elas se dirige e fica marginalizada na sua periferia.   também injusta a alega o de desleixo na Agricultura, como o provam as realiza es no referente aos fertilizantes,   tratoriza o, aos transportes,   ensilagem e   açudagem (OLIVEIRA, 1961b, p. 107).

Ainda segundo Kubitschek, a urbanização seria irreversível dentro do processo de grande crescimento demográfico em voga naquele momento, de forma que ocorreria havendo ou não melhor remuneração no meio urbano, como êxodo rural pela miséria no campo ou pela expulsão pelo aumento da produtividade, podendo contribuir para esse processo inclusive a construção de rodovias que viabilizou o fluxo rumo às cidades. E arremata:

O que falta ao Brasil, portanto, não é reter o homem no campo, e sim *desenvolvimento econômico*, que faz com que seja normal estarem nas cidades 70 por cento ou mais das populações, plenamente empregadas e produtivas, servidas de energia, de transporte, e alimentadas por menos de 30 por cento nos campos, com alta produtividade e, portanto, sem incentivos para se urbanizar (OLIVEIRA, 1961b, p. 107, grifos do autor).

À luz dos discursos de Juscelino e da atuação de seu governo para com o setor agrícola, e comparando-se com o discurso e a ação do segundo governo de Vargas, tal como analisados por Fonseca (1999), pode-se concluir que este presidente deu muito mais ênfase ao setor em discurso, e talvez até por meio de ações em prol da agricultura. Nesse ponto, portanto, a opinião de Fonseca (1999) não se coaduna com a visão de Melo (1979), segundo o qual, como visto, na década de 1950 *como um todo* a agricultura ficou em segundo plano. Em termos de políticas, conforme Fonseca (1999), o governo de Vargas agiu em prol do setor agrícola por meio de “[...] crédito, preços mínimos e com órgãos burocráticos apropriados, fomentando investimentos de infra-estrutura para o escoamento e a armazenagem da produção.” (FONSECA, 1999, p. 374), de forma que estes últimos parecem ter sido mais eficientes que as metas do governo de Juscelino nesse sentido. Isso talvez seja explicado em alguma medida, pelo fato de o significado do setor agrícola em um e no outro governo já não ser o mesmo, apesar da proximidade entre as duas administrações, vez que no período do segundo governo de Vargas tal setor se configurava como um importante ponto de estrangulamento para o setor industrial, além de que a importância relativa do setor na economia era maior que no período de Juscelino, haja vista o maior desenvolvimento industrial alcançado no país até a posse deste presidente bem como o grande avanço tido em seu mandato, relativizando ainda mais o papel do setor agrário. De qualquer forma, Fonseca (1999) também reconhece que o crescimento do setor no governo Vargas foi mais devido ao alargamento da fronteira agrícola que a um aumento da produtividade decorrente dos estímulos governamentais.

## 4.2 A QUESTÃO SOCIAL E O DISCURSO

Em primeiro lugar, no que concerne à questão social, em relação à evolução da desigualdade social no período de Kubitschek, não se pode fazer uma análise pormenorizada sobre a distribuição pessoal da renda em termos quantitativos, comparando com períodos anteriores, vez que, conforme Bonelli e Ramos (1993), estudos relevantes e confiáveis sobre distribuição de renda no Brasil surgiram apenas a partir da década de 1960, valendo-se das informações disponibilizadas pelo Censo Demográfico de 1960. Contudo, tal questão pode ser pontuada por meios indiretos mas que são capazes de trazer contribuições interessantes à sua compreensão.

Nesse sentido, conforme Lessa (1982), o Plano de Metas não versava sobre a questão da distribuição da renda, o que obviamente pode ser justificado em certa medida pela inexistência de estudos sistemáticos sobre tal tema no país, que dessem suporte à elaboração de políticas públicas nessa frente. Por outro lado, pode-se dizer que essa ausência não deixa de indicar que tal assunto não era uma prioridade do governo de Juscelino, seja por ignorância existente sobre ele, seja pelo foco da preocupação governamental estar no crescimento econômico por meio da industrialização, de forma que existia implicitamente a concepção de que o desenvolvimento assim alcançado traria consigo a solução de qualquer questão problemática de cunho distributivo. Quanto ao discurso do presidente, o que se constata é que a “distribuição de renda”, explicitamente com este nome, não foi uma pauta de Kubitschek, o que corrobora a desconsideração governamental por tal tema.

Ademais, insta ressaltar que apesar da inexistência de estudos específicos sobre a distribuição de renda do período, vários autores defendem que há fortes indícios de que houve concentração da renda no governo Kubitschek. Sola (1998), por exemplo, afirma que tal maior concentração seria funcional para criar o mercado consumidor para os bens de consumo duráveis, cuja produção industrial foi estimulada no período e cujo consumo exigia uma renda mais elevada.

Os dois tópicos dessa seção, trazidos abaixo, abordarão a questão da distribuição social da renda por dois caminhos. Em primeiro lugar, buscar-se-á fazer um esforço de compreender a questão da distribuição das benesses do crescimento por meio do tratamento dado a duas áreas em que o investimento governamental beneficia principalmente à população

de mais baixa renda, quais sejam, a saúde e a educação<sup>4</sup>. Em segundo lugar, mas não menos importante, considerar-se-á a distribuição de renda entre dois setores da sociedade, a saber, os trabalhadores e os empresários industriais, haja vista que por mecanismos tais como a inflação, pode-se processar uma transferência de renda entre estas categorias produtivas, algo que de fato se verificou no mandato de Kubitschek.

#### 4.2.1 Saúde e Educação no Discurso

Pode-se dizer que, como dentro da lógica do pensamento desenvolvimentista vigente na época de Kubitschek, o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial por si trariam como conseqüência a melhoria do bem-estar da população, aspectos sociais referentes a saúde e educação seriam beneficiados pelo desenvolvimento ocorrido no país por meio do Plano de Metas. De fato, estes dois setores não integraram as prioridades das políticas públicas levadas a cabo na segunda metade da década de 1950. A educação estava presente no rol de políticas planejadas para o Plano de Metas; a saúde, por sua vez, não aparecia no programa de desenvolvimento de Kubitschek, recebendo investimentos ínfimos do governo federal (e apesar de o presidente ser médico...).

Já a observação dos pronunciamentos de Juscelino mostra que o presidente vai, durante seu mandato, a vários encontros cujos temas são saúde e educação, como inaugurações de hospitais ou congressos da área médica, por exemplo, ou ao ser paraninfo de formandos, indo discursar em universidades. Portanto, Juscelino teve várias oportunidades para discorrer sobre o seu pensamento como estadista quanto a esses dois setores chaves da política social de um país.

No que tange à saúde, por exemplo, o presidente fala em Fortaleza, em agosto de 1956, no encerramento do XII Congresso Brasileiro de Higiene, e afirma que se propôs a empreender uma grande iniciativa para o desenvolvimento nacional, mas que tal projeto não se efetivaria sem saúde pública. E declara ainda que “[...] vão sendo tomadas providências concretas, tentando melhorar o nível de vida das populações, pois a grande arma definitiva

---

<sup>4</sup> Saúde e educação se incluem como temas que poderiam elucidar aspectos da desigualdade porque, sem dúvida, sua melhoria atingiria principalmente as frações mais pobres da população, melhorando se não sua renda, sua qualidade de vida (e também a renda, em médio prazo, pela via da educação), vez que as porções mais abastadas da sociedade têm como buscar por si boas condições de saúde e educação, até certo ponto de forma independente da atuação do Estado nesse sentido.

contra as doenças pestilenciais, as de massa ou as degenerativas, é o enriquecimento do país [...]” (OLIVEIRA, 1958a, p. 227).

Já por este trecho nota-se a concepção de que o desenvolvimento seria o principal fator para se garantir uma redução no número de doenças que acometem uma população, sendo menos importante enfatizar medidas específicas no seu combate.

Por outro lado, ao discursar em Campinas, em março de 1958, na inauguração de uma fábrica multinacional da indústria farmacêutica, é interessante a forma com a qual Kubitschek qualifica a importância da saúde dos *trabalhadores* como tais, o que denota uma vez mais a prevalência do desenvolvimentismo, onde as políticas devem sempre ser instrumentais para o aumento da produção, para o crescimento econômico:

Consagramos aos problemas de saúde pública um tratamento preferencial, que é tanto mais justificado quanto mais urgente é a necessidade de erradicação dos grandes males que assolam o nosso povo, e desfalcam o rendimento de seu trabalho. Estamos absorvidos em uma campanha de desenvolvimento que exige, como fator de êxito, a higidez dos nossos trabalhadores, e, para tanto, desencadeamos um pertinaz combate às doenças de massa, que acarretam um pesado ônus ao povo brasileiro, e comprometem seu potencial de trabalho (OLIVEIRA, 1959, p. 166).

No que concerne à educação, vale citar que de acordo com Dias (1996), a meta referente a esse setor foi colocada dentro do programa de desenvolvimento somente já quase no momento da divulgação do Plano de Metas, em virtude da cobrança nesse sentido de Clóvis Salgado, selecionado para ocupar a pasta da Educação, que foi também quem elaborou a meta. Mesmo assim, foi estabelecido um conjunto de medidas concernentes a todos os níveis educacionais.

Conforme Lafer (2002a), a meta atinente a esse setor, a trigésima, teria se baseado na idéia de que surgiria um ponto de estrangulamento em relação a pessoal técnico, como decorrência do desenvolvimento produtivo engendrado pelo Plano de Metas. Segundo o autor, o intuito da meta da educação era “[...] aumentar as oportunidades de instrução nos níveis primário, secundário e superior.” (LAFER, 2002a, p. 145). No que tange a pessoal técnico, Faro e Silva (1991) consideram que houve êxito no Plano de Metas, vez que as verbas para o Ministério da Educação e Cultura aumentaram gradualmente, além de que foi criado em 1959 o Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico, que teria dado contribuições relevantes ao setor.

Entretanto, na concepção de vários outros autores, como Baer (1985), o setor educacional não acompanhou o ritmo de crescimento e desenvolvimento experimentado pelo

país na década de 1950<sup>5</sup>. Por exemplo, esse autor mostra que o aumento do número de pessoas que finalizavam o ensino primário, no período que vai de 1950 a 1960, não acompanhou o crescimento demográfico, e o crescimento no nível secundário também não satisfazia as falhas já existentes previamente. Ademais, o autor menciona que a importância secundária dada ao ensino nos anos 1950 podia ser explicitada pelo fato de os gastos com educação e pesquisa, que eram da ordem de 9,5% da despesa total da União em 1950, em 1960 atingiram somente 6,1% de tal despesa. De acordo com Dias (1996), de fato, as metas referentes à educação, que abarcariam 3,4% dos investimentos previstos no Plano de Metas, ficaram bastante aquém de tais previsões.

Lafer (2002a) explica que a menor atenção dada à educação, bem como também a outros setores como os relativos a agricultura e construção de armazéns e silos, foi consequência do fato de as metas atinentes a eles não estarem “[...] sob controle direto do núcleo de implementação de Kubitschek [...]”, de forma que “[...] essas metas foram deixadas sob a jurisdição da deficiente burocracia do sistema.” (LAFER, 2002a, p. 146).

Em suma, vale a conclusão de Melo (1979):

[...] entre 1953 e 1960, os investimentos públicos em infra-estrutura física acompanharam o crescimento industrial, ainda que não eliminando o hiato inicial; em contrapartida, os investimentos em infra-estrutura social, principalmente em educação, ficaram cada vez mais defasados, de modo a, no fim dos anos 60, constituírem-se em um dos aspectos de atraso mais marcantes do Brasil (MELO, 1979, p. 30-31).

Em seus pronunciamentos, o presidente enfatiza várias vezes, ao longo de seu mandato, a preocupação e o empenho de seu governo em cumprir o dispositivo constitucional segundo o qual o Governo Federal deveria inverter no mínimo 10% da receita tributária no desenvolvimento e na manutenção do ensino, valor que até então nunca havia sido atingido no período republicano. Entretanto, os gastos com a educação no seu governo ficaram abaixo dessa porcentagem estipulada na Constituição de 1946.

Várias vezes, também, Kubitschek se dedica a mencionar as medidas tomadas e os valores gastos por seu governo em prol da educação do país, em seus três níveis, além do ensino técnico, de adultos e agrícola, destacando por exemplo a construção de novas escolas, salas de aula e centros de pesquisa, buscando sempre enfatizar que seu governo portanto não havia esquecido tal setor. Ademais, reconhece o grande déficit de vagas para os alunos do

---

<sup>5</sup> O autor se deteve a aspectos quantitativos gerais, não analisando a qualidade do ensino.

ensino primário e médio, afirmando que seu governo iria “[...] enfrentar obstinadamente mais esse problema.” (OLIVEIRA, 1958b, p. 69).

Nota-se ainda a ênfase dada por Juscelino ao ensino profissionalizante (haja vista o grande déficit de técnicos no país em relação ao grande crescimento industrial) que tornasse os estudantes aptos a trabalhar e dessa forma a contribuir com o desenvolvimento nacional. De fato, Kubitschek freqüentemente associa a importância do estudo para a produtividade do trabalhador.

Em um discurso proferido em dezembro de 1958, ao ser paraninfo de formandos em Medicina em Juiz de Fora, o presidente situa uma vez mais a importância do ensino:

Devendo servir a uma sociedade em fase de profundas transformações estruturais, meu Governo se orientou no sentido de acelerar e guiar essas imperativas mudanças. O objetivo central era o desenvolvimento econômico. Mas esse não se faz apenas com fábricas e usinas; faz-se, essencialmente, com educação. Esta, no entanto, não se realiza com a velocidade dos empreendimentos materiais. É obra a longo prazo. Muito realizou o meu Governo neste setor (OLIVEIRA, 1959, p. 482-483).

Uma vez que o setor educacional não foi prioridade, Kubitschek qualifica a educação como uma questão a ser resolvida em longo prazo, o que de certa forma poderia servir para justificar a limitação do que estava sendo feito em seu governo.

Ainda nesse pronunciamento, Kubitschek se refere ao ensino superior, o relacionando à produção:

No plano do Ensino Superior, não menos significativas têm sido as providências e iniciativas do Governo, consciente de que, só através de cientistas e de técnicos de alto nível, será possível expandir, fortificar e emancipar a nossa produção. Nossas vistas se têm voltado sobretudo para os setores da Engenharia e da Química. [...] Demonstração viva desses propósitos foi o plano de metas educacionais para o desenvolvimento, elaborado e adotado pelo meu Governo (OLIVEIRA, 1959, p. 486).

Em março de 1960, uma vez mais o presidente defende a importância da educação dentro do processo de desenvolvimento por que passava o país:

O desenvolvimento econômico intensivo, que elabora neste momento a transformação social de nosso país, só poderia efetivar-se com apoio num sistema educacional consentâneo com a nova realidade brasileira (OLIVEIRA, 1961a, p. 77).

E é isso que o presidente chama de “educação para o desenvolvimento” (OLIVEIRA, 1961a, p. 77), que significa basicamente a ênfase no ensino técnico, de nível superior ou não,

como forma de formar mão-de-obra apta a levar a cabo o desenvolvimento industrial do país. Sem dúvida, o ensino técnico seria mais importante dentro da ótica da produção, do desenvolvimentismo.

Juscelino dedica-se também em seus discursos, principalmente no período mais avançado de seu governo, a responder a críticas no sentido de que a educação havia ficado em segundo plano em sua administração, buscando sempre mencionar valores dos gastos governamentais no setor, apontando por exemplo que haviam aumentado em relação a 1955.

Em suma, portanto, Kubitschek expõe em seus discursos a importância social dos setores de educação e saúde para o bem-estar de um povo, apesar de seu governo não ter agido tanto em prol destas áreas como ele pregava em seus pronunciamentos. A educação aparentemente ainda foi tida como mais importante por estar incluída no Plano de Metas, o que se explica pelo fato de tal setor realmente impor um ponto de estrangulamento ao desenvolvimento industrial, pela carência de técnicos no país. Nota-se portanto que a relação entre desenvolvimento e educação é muito tênue, havendo uma consciência mais clara nesse sentido apenas quanto ao ensino técnico, que gera uma mão-de-obra imediata, desconsiderando os efeitos de longo prazo da educação. Já no que tange à saúde, apesar de o presidente enxergar sua importância, parece que a concepção prevalecente é que de fato os indicadores de tal setor iriam melhorar como reflexo do desenvolvimento industrial, de forma que o governo não precisaria priorizar tal área social.

#### 4.2.2 A Distribuição do Crescimento entre Setores da Sociedade

Como visto no item anterior deste capítulo, o setor industrial foi mais beneficiado pela política econômica do governo de Kubitschek que o setor agropecuário. Relacionado a isto, tem-se que os empresários industriais também foram privilegiados dentro da lógica do Plano de Metas. Nesse sentido, pretende-se mostrar nesse tópico como os empresários receberam as benesses do crescimento econômico e do desenvolvimento industrial em detrimento dos trabalhadores no período em análise.

Apesar disso, em seus discursos presidenciais, Kubitschek se dirige de forma direta mais aos trabalhadores que aos empresários. Ao se voltar a estes últimos, o que se nota, sobretudo, são elogios da parte do presidente a essa classe e menções a sua importância para o



crescimento econômico, destacando sempre o papel do empresariado no desenvolvimento industrial ao qual o governo voltava a maior parte de suas forças por meio do Plano de Metas.

Mas Juscelino se refere especificamente aos trabalhadores em maior número de vezes – apesar de também não ser este o foco de seu discurso considerado no todo –principalmente ao falar no Dia do Trabalho. Como um pronunciamento aos trabalhadores típico dos realizados no começo do mandato de Kubitschek, tem-se o de primeiro de maio de 1956, pela Voz do Brasil, que se destaca, entre outros pontos, por abordar a influência maléfica da inflação sobre o custo de vida do trabalhador – um tema ao qual o presidente se reporta várias vezes no começo de seu governo.

Dado que naquele momento o país passava por um problema inflacionário, Juscelino aborda esse assunto, afirmando compreender as dificuldades por que passam os trabalhadores em decorrência da inflação que diminui seu poder aquisitivo; ou seja, o presidente reconhece que para essa classe a inflação é particularmente prejudicial. Nesse sentido, menciona a questão do reajuste do salário mínimo que ocorreria em breve. Conforme o presidente, esse reajuste, sendo uma vitória do trabalhador, delimitaria uma nova batalha com a situação econômica do país, para que o aumento se mantivesse como de fato real e não somente nominal, devido à inflação. E busca conscientizar os trabalhadores disso:

A melhoria de salário deve corresponder a um acréscimo de vosso poder de comprar e não a uma pura fantasia. É preciso terdes bem consciente a noção de que não adianta aumentar o que recebeis como pagamento do vosso labor, sem que se estabilizem os preços, sem que a vida pare de subir (OLIVEIRA, 1958a, p. 93).

É interessante observar essa preocupação de Kubitschek em explicar aos trabalhadores sobre o efeito da inflação sobre seus salários e sua consideração sobre a importância da contenção inflacionária nesse sentido. De fato, no início de seu governo, em que a inflação se destaca como um dos principais problemas, Juscelino se refere várias vezes à questão de que seria fundamental o seu controle para que os salários dos trabalhadores não perdessem seu poder aquisitivo, no sentido de que não bastava o crescimento nominal destes.

Dentro dessa mesma lógica, em 14 de julho de 1956, ao decretar novos níveis de salário mínimo, fala novamente aos trabalhadores pela Voz do Brasil:

Quero e espero que os salários mínimos hoje estabelecidos passem a valer alguma coisa, que correspondam a uma melhora na existência dos homens do labor [...] e não sejam devorados pela ganância dos que procuram lucros fáceis, agravando ainda mais a triste situação de vida das massas operárias (OLIVEIRA, 1958a, p. 191).

E ainda nesse ano de 1956:

Temos de combater a inflação, porque inflação quer dizer aumento do custo de vida, instabilidade da economia interna de todos os lares, sacrifício da classe média, de todos os que vivem de salários e vencimentos, dos menos favorecidos (OLIVEIRA, 1958a, p. 47).

Em suma, no princípio de seu mandato, momento em que, como visto no capítulo 1, o presidente toma a inflação como principal problema a ser tratado, ele também se preocupa com os reflexos desta sobre os trabalhadores, a classe que, por ter como pagamento rendas fixas, ser a que mais sofre com tal problema.

Retornando ao pronunciamento de primeiro de maio de 1956, Kubitschek ainda coloca os trabalhadores como os atores principais para o alcance do desenvolvimento – algo que repete várias vezes nessa primeira fase de seu governo – e relaciona isso com a questão da inflação:

Estais, mais do que nenhuma outra classe, interessados no enriquecimento nacional. Sois a grande força propulsora do nosso progresso, sua pedra angular; sem vós não haverá enriquecimento desta nação.

[...] Sabeis hoje, com perfeita lucidez, que não há classe próspera, feliz, garantida, em país empobrecido, sem transporte, endividado, explorado. *Nenhuma outra classe tem o destino tão ligado ao desenvolvimento nacional como a vossa.* Não sereis felizes, nem vós, nem ninguém, se o Brasil for infeliz. Paguem-vos milhões numa moeda sem valor, e pessoa alguma, nenhum mágico, vos dará maneira melhor de vos transportar de casa para o trabalho e do trabalho para casa nas condições que tendes o direito de reclamar; nem vos serão oferecidas mercadorias de consumo mais ao alcance de vossos recursos.

Podem os falsos representantes das nossas elites achar primário e desprezível o esforço de enriquecer o nosso país; podem os formalistas considerar deselegante a política do desenvolvimento; mas a vós, trabalhadores, assalariados, operários, a vós, homens úteis, que produzis, essa política é a única que convém e, na verdade, a única política que vos toca de perto, porque os vossos interesses estão ligados indestrutivelmente aos maiores e mais altos interesses do Brasil (OLIVEIRA, 1958a, p. 94, grifos nossos).

Nessa passagem se expõe a importância dada por Juscelino ao papel dos trabalhadores para o desenvolvimento nacional. Dentro da lógica da ideologia então predominante, essa seria uma forma de o presidente atrair a atenção e a colaboração dos trabalhadores para sua política desenvolvimentista, que necessitaria sem dúvida da mão-de-obra e mais que isso da anuência dos trabalhadores, sobretudo em situações como a vivida no começo do governo, em que precisava estimular tal classe a agir em prol de sua ainda incipiente política de desenvolvimento, oferecendo sua força de trabalho de bom grado, apesar dos reveses sofridos em decorrência da inflação. E a forma encontrada por Kubitschek para cooptar os

trabalhadores para sua política de desenvolvimento nacional é associar diretamente esta ao bem-estar de tal classe, como forma de buscar legitimar tal política junto aos trabalhadores, que deveriam portanto alçar também a bandeira do crescimento econômico.

Vale mencionar ainda que se nota nos pronunciamentos de Juscelino a preocupação em sempre destacar a importância da produção e do papel dos trabalhadores nesse sentido – observa-se a visão dos trabalhadores como importantes na medida em que contribuem para o crescimento, para o desenvolvimento, da mesma forma em que, como visto nos capítulos anteriores, coloca a produção, o desenvolvimentismo, à frente, seja diante dos problemas econômicos, seja diante mesmo dos trabalhadores, quem em última instância concretiza a produção, o crescimento econômico.

Ainda em relação ao discurso do Dia do Trabalho de 1956, tem-se que ele trata de uma questão cuja abordagem se tornou praxe nos anos iniciais de governo de Kubitschek: sua identificação com os trabalhadores, justificada principalmente por sua origem pobre e pelo fato de sempre ter trabalhado em sua vida, inclusive continuando a trabalhar arduamente como presidente, com responsabilidades muito pesadas. Nesse pronunciamento de 1956, Juscelino reconhece a importância dos trabalhadores para sua eleição, e afirma que desde sua posse não deixou de pensar em nenhum momento neles. E se identifica com essa classe, garantindo que conhece a sua realidade não só por meio de livros ou por ter ouvido sobre isso.

Minha solidariedade com os trabalhadores não é fruto de uma convicção, não é mesmo oriunda da consciência de que é preciso ser justo com os que mourejam, com os que têm a parte mais áspera e mais dura na tarefa comum. Não é uma solidariedade de homem de Estado, de sociólogo, de doutor, mas a compreensão exata e vivida dos vossos problemas, graças ao conhecimento do que é a vossa existência, porque a existência no meu lar em Diamantina não foi melhor do que é hoje a dos vossos filhos (OLIVEIRA, 1958a, p. 91-92).

A sensibilização do presidente para com as dificuldades dos trabalhadores se torna compreensível dentro da lógica do contexto de então, segundo a qual aos presidentes era fundamental angariar a simpatia, a aceitação e os votos da classe dos trabalhadores, que representavam grande parte do eleitorado, e uma forma de buscar isso seria a identificação com tal classe, como maneira de expor conhecimento sobre sua realidade e por conseqüência se preocupar com seus anseios. De fato, como já mencionado, Juscelino não somente demonstra sensibilização com os trabalhadores em seus discursos, mas se dirige diretamente a eles mais que aos empresários.

Ainda nesse pronunciamento, Kubitschek menciona a legislação trabalhista introduzida por Vargas, elogiando seu antecessor nesse sentido – algo que faz ao longo de todo o seu governo:

A legislação social que vos protege e que deveis ao vosso amigo fiel e incomparável, cujo nome aqui evoco com a maior emoção, o humaníssimo Presidente Getúlio Vargas, os direitos e as proteções das nossas leis sociais não serão apenas mantidos, mas melhorados, de forma crescente, de acordo com a estrita justiça e com as possibilidades da economia nacional. Mas, em troca, vós me acompanhareis na marcha pela redenção do Brasil, pelo seu fortalecimento, pelo seu engrandecimento (OLIVEIRA, 1958a, p. 95-96).

Realmente, o presidente se dedica ao longo de todo seu mandato a elogiar Vargas e a assegurar aos trabalhadores que suas conquistas em termos de legislação trabalhista seriam mantidas, buscando tranquilizá-los, e que, além disso, seriam melhoradas. Ainda, uma vez mais, o presidente se vale de suas palavras aos trabalhadores para chamá-los a atuar em prol do desenvolvimento do país, nos mesmos moldes que faz ao se pronunciar em 25 de outubro deste ano de 1956, no Rio de Janeiro, em homenagem prestada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria:

O que desejo hoje especialmente dizer-vos frente a frente, como um dos vossos, que jamais o deixei de ser, é que não basta aprimorar a legislação social, pois, na verdade, só melhorará de fato a vossa existência, só será garantido o futuro de vossos filhos, os vossos casos, dificuldades e problemas só encontrarão solução com o enriquecimento e o engrandecimento de nosso país (OLIVEIRA, 1958a, p. 319).

Vale destacar, entretanto, que o entusiasmo de Juscelino ao falar aos trabalhadores em seu dia (ou em outras ocasiões) arrefece ao longo de seu governo, bem como escasseiam as falas do presidente dirigidas especificamente a tal classe. Em ocasiões como o primeiro de maio de 1959, por exemplo, o presidente se dedica a falar basicamente sobre Brasília, não abordando assuntos preocupantes naquele momento e que tinham conseqüências sobre a vida dos trabalhadores, como o aumento inflacionário ou a crise externa. O maior silêncio de Juscelino pode ser explicado dentro da mesma lógica em que diminui relativamente sua preocupação em falar sobre a inflação no avançar de seu governo: dado que sua administração passa a ter uma postura mais leniente com o crescimento da inflação, não mais caberia a Juscelino se dirigir aos trabalhadores para abordar essa questão e sua influência sobre estes. Ademais, pode-se especular que a menor ênfase em discursos aos trabalhadores seria decorrência do maior destaque tido por outras questões que surgem ao longo do governo, como a crise econômica, a iniciativa da OPA ou a construção de Brasília, bem como pelo fato

de, já estando sua política desenvolvimentista em vigor, não precisasse Juscelino defendê-la com tanta veemência junto aos trabalhadores.

Insta ressaltar que o governo de Kubitschek foi palco do mais elevado salário mínimo real dentro de um período que vai de quase desde a criação do salário até 1968<sup>6</sup>. Contudo, o salário real se deteriora ao longo do governo mesmo de Kubitschek, devido à inflação, de forma que o salário real de 1956 é maior que o de 1960. Abaixo são expostos os dados:

TABELA 5

Brasil: Salário mínimo real – média anual

Valor em reais (1)

Período	Salário mínimo real (R\$)
1956	441,21
1957	488,59
1958	426,20
1959	488,60
1960	425,20
1961	491,36

Fonte: IPEA, IPEADATA, 2007.

(1) Série em reais de março de 2007.

Deflator: Índice do Custo de Vida (ICV-RJ) da FGV.

Como já visto no capítulo 1, por meio do processo de poupança forçada, a inflação transferia parte do produto devida aos trabalhadores para os empresários (e também para o governo), gerando uma redistribuição regressiva da renda. Conforme Baer (1985), esse papel redistributivo assumido pela inflação somente foi possível devido ao fato de os trabalhadores assalariados não conseguirem conservar constante a parcela repassada a eles do produto, o que se mostraria pelos atrasos nos aumentos do salário mínimo, de forma que

[...] para grande parcela dos trabalhadores urbanos, a inflação representou uma redistribuição do *incremento* do produto real em proveito do setor de produção. Isto significa que os trabalhadores não tiveram necessariamente reduzido seu nível de vida, mas o aumento deste último não acompanhou o crescimento do produto real (BAER, 1985, p. 108, grifo do autor).

<sup>6</sup> Os aumentos nominais do salário mínimo no governo de Kubitschek ocorreram em 1956, 1959 e 1960.

Ainda dentro dessa lógica, vale considerar que, conforme Colistete (2005), durante todo o período de governo de Kubitschek, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho foi muito superior à taxa de crescimento do salário real na indústria<sup>7</sup> (e tal resultado foi ainda mais forte no estado de São Paulo, núcleo industrial do país). Nesse sentido, pode-se inferir que, dado o considerável crescimento verificado na produtividade e o crescimento relativamente lento dos salários nesse período, as firmas obtiveram um aumento em seus lucros em detrimento dos salários dos trabalhadores. De acordo com este autor, diferentemente do que ocorreu na Europa e no Japão no pós-Guerra, não houve no Brasil um acordo entre trabalhadores e empresários que levasse o grande aumento na produtividade a um equivalente aumento nos salários reais e no bem-estar dos trabalhadores, no período que engloba os anos 1950 e o começo dos 1960 (COLISTETE, 2005).

Ademais, apesar da preocupação de se aumentar o nível de emprego por meio da industrialização<sup>8</sup>, o aumento do número de vagas de trabalho no setor industrial durante a década de 1950, conforme Lessa (1982), foi menor que o aumento demográfico (e segundo Fonseca (1999), nesta década, o menor número relativo de empregos surgidos no setor industrial em comparação com a década de 1940 em alguma medida teve sua utilização canalizada para o setor terciário). Em consonância com Cano (1985), a expansão do nível de emprego foi mais vagarosa no período de 1949 a 1959 como reflexo dos seguintes condicionantes: i) modernização da atividade produtiva em setores tradicionais; ii) fechamento de empresas obsoletas, principalmente nas regiões do país menos dinâmicas economicamente; iii) a instalação da indústria pesada foi realizada com o uso de tecnologias modernas, e engendrou um número maior de vagas de trabalho no setor terciário, e não no setor industrial. Entretanto, quanto a esse ponto vale mencionar que, apesar de Juscelino ter abordado em sua campanha, segundo Lafer (2002a), o aumento da oferta de empregos em sua administração, já como presidente esse não é um tema abordado em seus pronunciamentos.

Para Baer (1985), em certa medida, o processo de poupança forçada teria ocorrido graças ao controle exercido pelo governo sobre os sindicatos, o que teria se verificado na

---

<sup>7</sup> Em particular, esse movimento para o Brasil é verdadeiro para a maior parte do período que vai de 1945 a 1962, principalmente a partir de 1955 (COLISTETE, 2005).

<sup>8</sup> Em consonância com Lafer (2002a), a dilatação da participação política ocorrida no Brasil, por meio do aumento do eleitorado, durante o período republicano que vai de 1945 a 1964, foi um dos condicionantes da decisão de se adotar o planejamento dentro da política econômica no governo Kubitschek, como forma de responder à extensão do leque de demandas, e do surgimento da necessidade de obtenção do apoio de grupos maiores e de maior diversidade. Dada a existência de um número maior de eleitores – dos quais dever-se-iam satisfazer as demandas – a legitimidade de um governo passaria a incluir a criação de um número maior de empregos. Nesse sentido, Kubitschek defendeu em sua campanha que o país precisava se industrializar fortemente, para promover o desenvolvimento econômico, como forma de, entre outras coisas, criar emprego para as massas.

maioria dos anos que se estenderam do final da Segunda Guerra até o início da década de 1960. Ademais, o processo de poupança forçada teria sido alimentado pelo substantivo êxodo rural, que levava para o meio urbano uma mão-de-obra que não era utilizada de forma rápida no setor industrial, o que permitia a manutenção de um baixo nível salarial. Em suma, com o êxodo rural, formou-se um setor “terciário ocioso” (LESSA, 1982, p. 88) no meio urbano, aumentando a população urbana de baixa renda (expandindo o processo de surgimento de favelas ao qual Juscelino se referiu no discurso no Conselho Nacional de Economia, *loco citato*), e reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores (com o aumento da oferta de trabalhadores não qualificados), que ademais em geral não eram profundamente engajados em movimentos sindicais (BAER, 1985).

Ainda vale mencionar no que concerne aos trabalhadores, que durante o governo de Kubitschek se reduziu consideravelmente os gastos com a Previdência Social, de forma que foi o período com os menores gastos nesta área após 1930. Isto se deveu, conforme Benevides (1976), à prioridade de gastos do governo estar voltada para o Plano de Metas.

Já os trabalhadores rurais – que ainda representavam uma considerável parcela da população – foram completamente alijados das benesses do crescimento econômico ocorrido no período em questão (BENEVIDES, 1976), sendo mais atingidos pelo processo de poupança forçada, vez que a legislação trabalhista definidora do salário mínimo ainda não abarcava tais trabalhadores (BAER, 1985). A esses trabalhadores, Juscelino nunca se dirige em seus pronunciamentos, silêncio revelador dos interesses políticos de então que impediam a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho para a zona rural.

Como consequência do significativo crescimento da inflação ocorrido no governo de Kubitschek e de seus efeitos sobre o salário real vistos acima, o país passa a ser palco de um grande número de greves, principalmente a partir de 1959, reivindicando principalmente aumentos salariais. Não obstante o processo de queda que na verdade ocorreu com os salários reais, Sola (1998) aponta que existia no período uma grande expectativa em relação a aumentos reais salariais sistemáticos, o que teria sido herdado da postura de Vargas nesse mesmo sentido, além de que a expectativa do lado dos trabalhadores também era alimentada pela “euforia desenvolvimentista” (SOLA, 1998, p. 211) da administração de Juscelino. Isso explica também, em alguma medida, a frustração manifesta por meio das greves.

Entretanto, o presidente não se debruça muito a respeito do assunto concernente às greves, talvez porque buscasse minimizar sua importância ignorando em seus discursos. Um dos únicos momentos em que se reporta a tal tema é em 31 de dezembro de 1959, pela

Voz do Brasil<sup>9</sup>. Nesse extenso pronunciamento, Kubitschek expõe um tom bastante crítico às greves, mas nem por isso dirigindo as críticas diretamente aos trabalhadores.

O povo testemunha a constante provação por que passei nestes quatro anos, empregando-me, sem desfalecimento, em apagar incêndios, em retribuir o mal com o bem, em pessoalmente ocupar-me de greves, muitas delas sem razão, em suportar provocações, sem jamais exercer qualquer espécie de represália. [...] Entretanto, chegou a hora em que não mais se justifica tolerância para com os promotores da desordem [...] Considero inimigos do país todos os que incitam a desordem, os fomentadores das greves de efeitos maléficos, que recaem, de preferência, sobre os mais humildes, sobre os que acabam pagando as manobras dos aproveitadores de ocasião com sacrifícios ainda maiores que os decorrentes da condição modesta em que vivem (OLIVEIRA, 1960, p. 366-367).

O presidente afirma ainda que o país havia sido palco de “[...] exercícios de greves, como se fossem exercícios de salvamento.” (OLIVEIRA, 1960, p. 367), e questiona sobre a motivação que teriam tais manifestações, já que o Ministério do Trabalho estaria sempre disposto a avaliar todas as reivindicações. E qualifica como injustificadas greves como as de ferroviários e náuticos ocorridas havia pouco tempo. Ainda segundo Juscelino, em São Paulo havia ocorrido uma greve que nem ao menos reivindicava reajustes salariais, tendo na verdade como intuito “[...] paralisar toda a vida do grande Estado e provocar o colapso nos transportes.” (OLIVEIRA, 1960, p. 368). Ainda, tal greve estava sendo incitada por elementos que na maioria dos casos já tinham passagem pela polícia como agitadores, sendo o movimento alimentado por indivíduos que não eram operários, tendo apenas o intuito de criar algazarra. Ademais, Juscelino afirma que os grevistas estavam organizados em nível nacional, de forma a promoverem greves em vários pontos do país ao mesmo tempo, mas que o governo havia passado “[...] a atuar com a necessária firmeza, não hesitando no emprego dos meios legais para fazer frente à desordem.” (OLIVEIRA, 1960, p. 368). E complementa:

Os verdadeiros trabalhadores, para cujas reivindicações e conquistas não faltará proteção nem justiça, devem ser os primeiros a desconfiar desses instigadores que não querem senão levar o Estado brasileiro ao descrédito, criando um caos em que se irão perder as conquistas já integradas ao patrimônio dos que ganham o pão nos diversos ramos do trabalho assalariado. [...] As turbulências e greves afugentam os capitais que nos procuram, a fim de ajudar-nos a desenvolver este país e desestimulam os nossos homens de empresa, ante o risco de, em toda parte e a qualquer momento, pararem os trens, não decolarem os aviões, ficarem os navios, cheios de mercadoria, abandonados por aqueles mesmos aos quais compete conduzi-los (OLIVEIRA, 1960, p. 369).

---

<sup>9</sup> Em um discurso lido pelo Ministro da Justiça, Armando Falcão.



Por fim, o presidente faz um apelo aos trabalhadores – cujas solicitações seriam sempre ouvidas, segundo ele – para que não se envolvessem em manifestações como essas greves, “[...] pois a classe laboriosa não poderá ser próspera num país empobrecido.” (OLIVEIRA, 1960, p. 375). Juscelino, portanto, prefere enaltecer os trabalhadores, apesar de se referir às greves de forma dura, retirando dos genuínos representantes de tal classe a responsabilidade pelas manifestações grevistas, que são minimizadas como tendo o intuito de desestabilizar o país e o seu governo, como se não intentassem de fato aumentos salariais. Juscelino não bate de frente com os trabalhadores, e se vale dessa ocasião em que aborda as greves para uma vez mais chamar a atenção desses para a importância da produção, que não deveria ser parada, o que pode ser interpretado dentro da lógica de que, com o crescimento econômico, com o desenvolvimento industrial se concretizando no país, as greves perderiam sua razão de ser, pois o desenvolvimento traria consigo a melhora do padrão de vida de todos, inclusive dos trabalhadores.

De certa forma, a relativa omissão de Juscelino sobre as greves (apesar desse pronunciamento bastante duro), se explica pelo fato de tais manifestações reivindicatórias nunca terem se tornado um problema que saísse do controle do governo, daí a ausência da necessidade de o presidente precisar se desgastar junto à população abordando tal assunto delicado. Benevides expõe isso de forma clara, ao qualificar a importância do PTB na coalizão governamental:

O papel do PTB na política sindical foi fundamental, na ótica da estabilidade política, pois JK precisava de um partido organizado que controlasse as massas, *contendo suas reivindicações dentro do âmbito do Ministério do Trabalho, sem ser obrigado a recorrer à repressão policial ostensiva*. Assim, as greves eram contidas através dos acordos coletivos e os salários também podiam ser contidos dentro dos 30% previstos no teto do aumento salarial, sem ir de encontro aos interesses da política de desenvolvimento acelerado (BENEVIDES, 1976, p. 92, grifos da autora).

Nesse sentido, conforme Benevides, basicamente as greves eram movimentos controlados no governo de Kubitschek. Ademais, deve-se levar em conta que, como lembrado pela autora, o governo de Juscelino não adotou uma política salarial tão rígida como a sugerida por ocasião do PEM, por exemplo, de forma que buscava satisfazer aos operários até um ponto que não comprometesse sua política de desenvolvimento e ao mesmo tempo não descontentasse drasticamente os empresários. Isto também ajuda a explicar, ao lado do crescimento econômico verificado no período, porque os movimentos grevistas não assumiram dimensões muito preocupantes.

Ainda como motivo que de certa forma explica o fato de as reivindicações por aumentos salariais terem se mantido em níveis toleráveis, Lessa (1982) defende que no período de Kubitschek se utilizaram várias formas de buscar adiar o quanto fosse possível os aumentos dos preços de artigos de subsistência ou insumos, que teriam peso sobre os custos de produção. Dessa forma houve no período controles diretos de preços de produtos de subsistência e, além dos produtos agrícolas, os controles incidiram sobre outros itens, com os quais obtiveram melhor desempenho, tais como: alugueis, tarifas de transporte, trigo, petróleo e derivados – estes dois últimos via taxa de câmbio subsidiada. O autor comenta ainda que, embora tais controles não fossem capazes de favorecer por um período maior os consumidores localizados no meio urbano em detrimento dos produtores rurais, tampouco de extinguir a inflação, em alguma medida os consumidores foram beneficiados entre um ajuste e outro dos preços, ao serem possibilitados reflexos positivos sobre o salário real, mesmo que pequenos e de curta duração. Portanto, estes controles de preços, mesmo que de eficácia limitada, tornaram possível a postergação de aumentos salariais, contribuindo portanto com a obtenção de poupanças forçadas.

Ainda quanto aos pronunciamentos de Kubitschek, deve-se recordar, como já mencionado no capítulo 1, que no discurso proferido às vésperas do fim de seu mandato, em janeiro de 1961, Juscelino considera, como um dos motivos da inflação, gastos governamentais que exigiam maiores emissões, e cita entre eles os reajustes salariais, que seriam aprovados pelo Congresso “[...] em nível muito superior à possibilidade de crescimento da receita pública e da produção de bens de consumo do país.” (OLIVEIRA, 1961b, p. 105). Ainda entre os motivos que explicariam a inflação, sustenta que

[...] convém notar que o nível do consumo real da população, como um todo, vem aumentando, ainda que de maneira modesta. As sucessivas e freqüentes revisões do salário mínimo e remuneração de várias classes assalariadas fizeram-se em nível geralmente superior à alta do custo de vida ocorrido no período anterior. É verdade que esses aumentos não são uniformes e, em períodos como este, sempre sofrem certos grupos que têm atrasados seus reajustamentos. No conjunto, porém, os aumentos salariais excederam o custo de vida na medida que o permitia o crescimento real do produto que, em bases *per capita*, não cresce senão lentamente (OLIVEIRA, 1961b, p. 105).

Outro comentário que o presidente faz sobre os aumentos salariais, já mencionado no capítulo 1, postula que os trabalhadores que reivindicassem tais aumentos muito acima do crescimento da produtividade, intentando portanto abarcar uma maior porção do produto, estariam contribuindo com o crescimento da inflação. Estas opiniões mais ácidas quanto aos aumentos salariais ou sua reivindicação apenas aparecem ao fim de seu mandato, e em uma

circunstância na qual não se dirige aos trabalhadores. Nessa ocasião em que, acima de tudo, Kubitschek tem uma atitude defensiva quanto às críticas em relação à expansão inflacionária ocorrida em seu governo, o presidente não abre mão de transmitir parte da responsabilidade até mesmo para quem somente enalteceu ao longo de seu mandato, e com quem se preocupou em proteger, justamente da inflação.

Visto o discurso de Kubitschek como um todo, em suma, pode-se concluir que, apesar da importância dada a esta categoria – manifesta na sua sensibilização com a realidade dos trabalhadores e na consideração destes como os principais atores do desenvolvimento – o seu objetivo maior, a industrialização do país, superou a supremacia dada a eles, uma vez que, como se fez necessário dentro da lógica de então, Kubitschek não passou por cima do seu plano desenvolvimentista para proteger os trabalhadores, permitindo que contribuíssem com a perda de seu poder de compra para o desenvolvimento do país, e não somente com seu trabalho.

Ademais, a relativa pequena preocupação de Kubitschek em se dirigir aos trabalhadores ou mesmo aos empresários (em comparação com sua abordagem de outros temas) advém em alguma medida do fato de não ser uma questão chave de seu governo a *distribuição* dos benefícios do crescimento econômico, no caso a distribuição social de tais benefícios, já que o mais importante, dentro da lógica do desenvolvimentismo, era a *promoção* de tal crescimento (via industrialização), vez que a distribuição viria posteriormente como consequência, não sendo algo que se configurasse como um problema, como uma questão que merecesse uma atenção especial.

Além disso, pode-se mencionar à guisa de comparação que a questão atinente aos trabalhadores de uma maneira geral, durante o governo de Juscelino, não adquiriu por exemplo a dimensão tomada no segundo governo de Vargas, que levou este presidente a tomar medidas que descontentaram profundamente as elites e culminaram no desfecho de seu governo.

A propósito, ainda vale notar que, apesar da relação bem mais intensa entre Vargas e os trabalhadores, por meio do trabalhismo, manifesta largamente em seus discursos, este presidente se mostrava a favor da distribuição, mencionando tal tema mais abertamente que Juscelino, mas apenas depois de efetivado o desenvolvimento econômico, como atesta Fonseca (1999). É interessante notar, ao se levar em conta a análise feita por este autor do discurso de Vargas, que este presidente foi bem mais explícito que Kubitschek ao defender abertamente que a melhoria das condições de vida da população dependeria antes do desenvolvimento que da distribuição de renda, de forma que seria fundamental o crescimento

econômico, que garantiria como uma sua consequência a melhoria em termos sociais. Kubitschek nunca aborda de forma tão aberta tal tema, nunca sequer mencionando a expressão “distribuição de renda” ou algo que a valha.

De qualquer forma, quanto ao aspecto da distribuição social do crescimento, o governo de Juscelino, em alguma medida, apenas dá continuidade ao que houve no governo de Vargas, a despeito do discurso trabalhista deste presidente. Isto porque na primeira metade da década de 1950, também o crescimento não favoreceu toda a força de trabalho existente. Fonseca (1999) sustenta que também nesse período, tal como no período de Kubitschek, não houve “[...] qualquer *política governamental explícita* visando à distribuição de renda permitindo a atuação de todos os mecanismos concentradores sem a intervenção de medidas contrarrestantes.” (FONSECA, 1999, p. 432, grifos do autor).

Fonseca (1999) ainda elucida que, ao contrário do que por vezes é pensado pelo senso comum, governos como os de Vargas e Kubitschek não advogam em prol de reformas sociais, o que também se destaca, como já mencionado, como característica da ideologia desenvolvimentista:

[...] o aspecto marcante do ‘nacional-desenvolvimentismo’ não consistia no reconhecimento da miséria, mas em postular a ineficácia de qualquer política explícita de distribuição de renda, pois condicionava a melhoria de índices sociais ao desenvolvimento econômico. A pobreza era fruto do atraso; para vencê-la, precisava-se industrializar o país, ou seja, incentivar a acumulação. Assim a ideologia não só apagava qualquer conflito entre acumulação e distribuição, como punha a primeira como pré-requisito da segunda, além de sua condição suficiente [...] (FONSECA, 1999, p. 433).

Tal explicação vale perfeitamente para o governo de Kubitschek, levando-se em conta a ressalva feita acima de que este presidente não trata explicitamente da questão da distribuição de renda, mas deixa claro em seus pronunciamentos que a melhoria dos níveis de vida da população viria com o desenvolvimento industrial.

Por fim, vale pontuar que, conforme Sola (1998), apesar de a classe trabalhadora ter sido ao fim e ao cabo um segmento da sociedade que ficou em segundo plano no grande desenvolvimento ocorrido no período de Kubitschek, em relação ao aumento que foi verificado nos lucros, houve em tal período uma aceitação maior da desigualdade de renda que a verificada depois do fim do governo de Juscelino, em período de recessão econômica. De fato, a noção de perda por parte dos trabalhadores não se destacou por ser diluída em um contexto de forte crescimento econômico, que, como já mencionado no capítulo 1, garantia

que nenhuma parcela da sociedade tivesse uma redução de sua renda em termos absolutos, o que impedia um nível mais elevado de insatisfação.

#### 4.3 A QUESTÃO REGIONAL E SUA ABORDAGEM NO DISCURSO

No que concerne à questão regional, à forma como se deu a distribuição do desenvolvimento pelo país na segunda metade da década de 1950, esta seção enfatizará os principais assuntos presentes no discurso de Kubitschek, quais sejam, a preocupação em torno da região Nordeste, que culmina em medidas entre as quais se destaca a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; considerações referentes à região amazônica; a importância de Brasília como elemento responsável pela ocupação do interior do país e da integração nacional – sendo que nesse ponto se inclui o significado do investimento no aumento da malha rodoviária nacional e, também, no setor energético – e, para introduzir o tema, a preocupação com a desigualdade regional do país como um todo.

Ao se tratar da distribuição geográfica do desenvolvimento, a questão que se destaca é pertinente ao fato de o processo de industrialização ocorrido no país ter se concentrado na sua porção Centro-Sul. Conforme Baer (1985), mesmo antes da Segunda Guerra, o crescimento se concentrava nesta parte do país, ao mesmo tempo em que as outras regiões iam ficando para trás. Já a industrialização ocorrida depois da guerra, segundo o autor, “[...] tendeu a acentuar os desequilíbrios regionais.” (BAER, 1985, p. 144).

Cano (1985) qualifica os anos do Plano de Metas como sendo aqueles em que se inicia no país a fase de “industrialização pesada”, fase esta que se estende até 1970 e na qual se instala a produção de bens de capital e de consumo durável no Brasil. Dentro do período da industrialização pesada se intensificaria a concentração industrial sobretudo no estado de São Paulo, como decorrência do seu maior nível de diversificação industrial prévio, o que possibilitava maiores efeitos de encadeamento<sup>10</sup>. Assim Cano (1985) resume os efeitos da política de industrialização do governo de Kubitschek:

O amplo programa de inversões privadas e públicas que se realiza entre 1956 e 1961 [...] modificaria o padrão de dominação do mercado nacional. De um lado, reforçaria

---

<sup>10</sup> A concentração industrial em São Paulo era de 32% em 1919, 41% em 1939, e 49% em 1949. Em 1955/1956, quando ainda não havia se instalado a “indústria pesada”, essa porcentagem era da ordem de 52%, chegando a 56% em 1959 (e 58% em 1970) (CANO, 1985).

ainda mais a concentração industrial que se verificava em São Paulo e secundariamente em regiões vizinhas. Isto geraria novos e importantes efeitos de bloqueio à periferia nacional, mas, ao mesmo tempo, por exigir maior complementaridade agrícola e industrial, imprimiria a essa periferia substanciais efeitos de estímulo [...] (CANO, 1985, p. 252).

Segundo o autor, portanto, apesar da concentração industrial no estado de São Paulo ser um fato, a “periferia”, ou seja, os demais estados e regiões do país, não teria se estagnado pela necessidade de atender subsidiariamente o centro industrial em expansão. Contudo, isto não desmente que o Centro-Sul do país, ao ser a base de funcionamento do setor industrial, o mais “dinâmico” economicamente, teve uma oportunidade maior de crescimento<sup>11</sup>.

Apesar de à primeira vista poder ser esperado que o fato de o período Kubitschek ter reforçado a concentração industrial em São Paulo – alimentando por conseqüência a desigualdade regional do país – ter tido como reflexo a ausência de tal tema no discurso presidencial, o que se observa com a leitura dos pronunciamentos é o contrário. De fato, a questão da desigualdade regional, e mais especificamente uma preocupação nesse sentido, existe ao longo de todos os anos de Kubitschek como presidente.

Com a leitura dos discursos, observa-se que, desde o começo de seu mandato, Kubitschek se preocupa em afirmar que sua administração se voltaria a desenvolver todo o país, não excluindo ou deixando em segunda ordem de importância nenhum estado ou região. Como exemplo, em 17 de fevereiro de 1956, pela Voz do Brasil, o presidente fala à população sobre suas primeiras ações de governo, de uma maneira geral. E ao se referir às metas que seriam buscadas em seu governo, Kubitschek afirma que elas não iriam se voltar somente a determinada região do país, e sim a todas as regiões indistintamente; nesse sentido, segundo ele, as reivindicações feitas e ele por parlamentares, pedindo que as regiões Norte e Nordeste fossem inseridas na economia nacional, seriam consideradas, não estando tais regiões nunca fora de suas considerações.

Em 6 de abril desse mesmo ano, ao discursar em Porto Alegre, no Palácio de Comércio, o presidente trata da condição de unidade federativa do país, bem como toca na delicada questão da concentração industrial, que já existia antes de seu governo, como algo ruim e que seria combatido. A propósito do interesse do Rio Grande do Sul, conhecido por Kubitschek, em instalar em seu território uma indústria automobilística, o presidente declara:

[...] é minha intenção dar um real sentido federativo ao meu governo. [...] Os Estados membros brasileiros não precisarão, no meu governo, de mendigar auxílio

---

<sup>11</sup> Conforme Leopoldi (1991), no que tange em específico à região Sul, esta se beneficiou não somente do desenvolvimento industrial, mas também do alargamento da fronteira agrícola.

federal. Necesito do auxílio de todos os responsáveis pelas administrações locais para a execução da tarefa que me impus. Serão bem recebidos todos os planos de fomento da produção que me forem apresentados pelos diversos dirigentes das unidades federativas, que contarão com a maior boa vontade da administração federal. [...] Compreendo bem os riscos da excessiva concentração industrial no centro do país, que está produzindo 'a apoplexia no centro e a paralisia nas extremidades', para lembrar a frase de Tavares Bastos a propósito da concentração do poder no Império. Estou disposto a dar o melhor do meu esforço no sentido de realizar o desenvolvimento homogêneo de todos os componentes da União nacional, para realizar com perfeição o ideal federalista que presidiu à formação de nossa república. [...] Sei que nenhum auxílio que vos for prestado deixará de reverter com abundância em favor da própria economia do país e, assim, em benefício das outras unidades da Federação, pois o Brasil é um só (OLIVEIRA, 1958a, p. 60-61).

É interessante notar a menção de tal assunto nesses discursos que Kubitschek faz logo no início de seu governo: em suma, a questão regional foi de fato um tema presente em suas falas, tratando claramente da concentração da industrialização no Centro-Sul do país em seu desenvolvimento pregresso, estando o presidente, de acordo com suas palavras, “[...] convencido de que é uma necessidade a descentralização industrial do Brasil [...]” (OLIVEIRA, 1958a, p. 241).

Ainda no discurso realizado em Porto Alegre em 1956, Kubitschek faz uma referência às regiões pobres do país, ao dizer que a existência de pessoas residindo em regiões de pobreza ocorre porque não se teria ainda naquele momento uma compreensão, econômica e técnica, que permitisse fazer com que os estados pobres do país vencessem esta condição e se tornassem estados mais desenvolvidos. De fato, essa opinião de que a pobreza poderia ser tratada por meios tecnológicos é notada ao longo de todo seu governo: dentro de sua visão pragmática, Juscelino, ao tratar a pobreza como uma questão técnica, torna tal problema como solúvel, sendo algo passível de ser resolvido de uma forma pragmática. Isto se coaduna com a visão otimista manifesta em seus pronunciamentos presidenciais de uma forma geral, de acordo com a opinião desenvolvimentista de que o Brasil seria uma grande nação, bastando para isso um governo comprometido com seu desenvolvimento e com a solução de seus problemas.

[...] não há nenhuma parte desta pátria inabilitada para o enriquecimento e em que seja impossível promover o desenvolvimento e a prosperidade. A pobreza, a miséria mesma de que certas regiões de nossa terra são vítimas, decorre de uma incompreensão trágica e de má interpretação da realidade. Não há Estado brasileiro que esteja fadado, condenado a ser eternamente parente pobre na família. A objetividade, ajudada por uma técnica de primeira ordem, reduzirá as diferenças e as desigualdades, estabelecendo um novo alento, melhorando o nível de vida em toda parte (OLIVEIRA, 1958a, p. 342-343).

Nesse trecho – proferido no encerramento do Congresso das Assembléias Legislativas do Brasil, em novembro de 1956, em São Paulo, o presidente expõe sua visão de que a tecnologia a serviço do desenvolvimento venceria as desigualdades regionais. Mas não especifica nesse discurso se ou em que medida esta solução de cunho técnico incluiria a expansão industrial a outras partes do país, ou de que forma esta descentralização se daria.

Apesar da ênfase que dá à necessidade de se desenvolver as regiões pobres, Juscelino não desconhece a importância de se prosseguir no desenvolvimento das regiões mais ricas do país. Ao falar em Brasília, em março de 1960, na reunião dos governadores dos estados da bacia dos rios Paraná e Uruguai, assevera que

A política do atual Governo, no sentido de criar condições reais de desenvolvimento do País, não se restringe a atender às regiões subdesenvolvidas, mas também a acelerar o desenvolvimento das áreas evoluídas, para que não se interrompa, assim, o seu surto de progresso e que de seus novos desenvolvimentos resultem outras fontes de redenção brasileira (OLIVEIRA, 1961a, p. 104).

Kubitschek também destaca, ao longo de seu mandato, a questão da importância da unidade nacional, algo que buscaria principalmente com a integração rodoviária e com a construção de Brasília – que serão vistos adiante – mas também com o desenvolvimento econômico atingindo todos os estados, vez que toma o país como um organismo, de forma que, se uma de suas partes não prosperasse, o desenvolvimento do todo do mesmo modo estaria prejudicado. Nesse sentido, seu governo iria buscar o “[...] desenvolvimento orgânico do país [...]” (OLIVEIRA, 1958a, p. 66). Em São Paulo, em novembro de 1956, no encerramento do Congresso das Assembléias Legislativas do Brasil, o presidente declara:

O Brasil é quase um continente, é um país que apresenta aspectos os mais diferentes e contraditórios; é uma nação numerosa, com regiões extremamente dessemelhantes, mas é, acima de tudo, na sua benéfica variedade geográfica, um todo, uma unidade, e que assim deve comportar-se e conduzir-se. [...] A solidariedade entre os Estados brasileiros não pode ser um ato de boa vontade, uma disposição ou mesmo uma atitude passiva: quer o queiramos, quer não, o nosso país é um só, é uma só alma, um só corpo – somos uma fraternidade, uma família, e só poderemos crescer, desenvolver-nos e até mesmo sobreviver, unidos – tal como nascemos (OLIVEIRA, 1958a, p. 340).

Portanto, principalmente no início do governo, há essa preocupação no sentido de considerar o Brasil como um todo orgânico e de declarar a importância do desenvolvimento econômico de todo o país e da desconcentração industrial. E ao longo de todo o seu mandato o presidente advoga que seu governo estaria agindo em prol do desenvolvimento de todas as regiões do país, da interiorização e da industrialização, destacando os investimentos de infra-



estrutura nesse sentido, principalmente os de energia elétrica e de transporte, e destacando seu significado no sentido de permitir a ocupação do interior. Quanto aos investimentos no setor energético, em que se destacam em seu governo obras como a barragem de Três Marias e a hidrelétrica de Furnas, Juscelino com frequência afirma que estas obras agiriam em prol do desenvolvimento e da desconcentração industrial, como faz em dezembro de 1958, ao falar em Uberaba, quando afirma que o plano de eletrificação que estava sendo levado a cabo em seu governo tinha “alcance nacional” (OLIVEIRA, 1959, p. 496), “[...] no objetivo de generalizar os benefícios da energia às populações citadinas e rurais e de corrigir os inconvenientes da excessiva concentração industrial, dando homogeneidade ao desenvolvimento do país.” (OLIVEIRA, 1959, p. 496-497).

Em suma, Juscelino, em todo o seu mandato, vez ou outra sempre se preocupa em dizer que seu governo age em prol de todas as regiões, não privilegiando nenhuma. Por exemplo, ao se pronunciar em setembro de 1959, para oficiais das Forças Armadas, no Palácio da Guerra, reafirma: “O desequilíbrio econômico das diversas regiões componentes da Federação reclama toda a atenção do governo, cuja preocupação máxima é a de promover o desenvolvimento harmônico de todo o organismo nacional.” (OLIVEIRA, 1960, p. 265-266).

Com o avançar de seu governo, entretanto, Kubitschek passa a falar menos da questão regional de uma forma geral, porque se dedica a falar mais especificamente sobre Brasília e o Nordeste, como será visto a seguir. A política que seu governo empreendeu no Nordeste, ao lado da construção de Brasília e da viabilização da ocupação econômica da região amazônica por meio da rodovia Belém-Brasília foram, segundo Barbosa (1967), as principais metas voltadas à solução da questão regional, e são as que de fato se sobressaem nos pronunciamentos do presidente.

Vale destacar pelo que foi visto até aqui, em síntese, que a política de desenvolvimento do governo de Kubitschek de fato acabou por concentrar suas benesses no Centro-Sul do país, em especial em São Paulo, a despeito do discurso de Juscelino. Nesse sentido, o presidente simplesmente omite em suas falas, no avançar de seu governo, que esta concentração seguia sendo alimentada, jamais reconhecendo o privilégio da região Centro-Sul que ia sendo forjado. Ao destacar a desigualdade regional, via de regra, menciona a existência de regiões que permaneciam pobres e o que seu governo fazia em prol delas, nunca fazendo afirmações diretamente no sentido da melhor situação do Centro-Sul. A ausência do reconhecimento do privilégio desta região no discurso, em suma, seria uma forma de negar sua existência, ou de minimizá-la, como um detalhe tão pequeno que não merecesse a

consideração do presidente. Aparentemente esta foi a estratégia de Juscelino no desenrolar de seu governo, ante as críticas referentes à concentração do desenvolvimento industrial.

#### 4.3.1 Brasília e a Integração Econômica do Interior do País

Em termos mais específicos no que concerne à questão regional, pode-se dizer que, se existe uma causa para a qual Juscelino se vale profundamente de sua retórica, sem dúvida é para a sua empreitada de construir Brasília. O presidente aborda com muita intensidade tal tema em discurso, se usando de vários argumentos para buscar o convencimento quanto à premência de tal mudança, algo mais importante quando se tem em mente que a construção de uma nova capital, apesar de serem conhecidas suas vantagens, seu significado, estaria longe de ser uma prioridade nacional naquele momento. Ainda mais obra de tal vulto, que despenderia tamanha quantidade de recursos públicos. Isso se faz mais notável por se dar em um momento em que aparentemente as forças deveriam se voltar para a infra-estrutura e para a industrialização, já que o país ainda não havia completado essa importante mudança, justamente nesse momento em que pontos como esses deveriam ser as únicas prioridades, absorver todos os recursos e energias. Isso destaca uma vez mais a pujança do governo de Kubitschek, que tendo tantas preocupações de ordem econômica, resolve assumir esta obra de vulto que, se não fosse feita, não iria deixar uma lacuna nos feitos de seu governo. Apesar desse seu significado aparentemente secundário, Brasília se forja justamente como o maior marco do mandato de Juscelino, apesar da grande dimensão assumida pelos outros pontos do Plano de Metas, tendo implicações fundamentais de cunho econômico.

Nesse sentido, no ano de 1957 Kubitschek dedica-se intensamente a discorrer sobre Brasília (e em alguma medida sobre outros assuntos como a questão regional de um modo geral, por exemplo), provavelmente porque nesse ano não havia grandes problemas afligindo a economia nacional, já que a inflação do ano anterior havia arrefecido e não haviam ainda ganhado grandes proporções os problemas econômicos externos e a inflação, novamente. Portanto, Kubitschek pôde se aproveitar do contexto para abordar assuntos mais amenos, e nesse momento se vale do ambiente de relativa tranquilidade para investir pesadamente na propaganda pró-Brasília, buscando apoio e legitimação para tal empreitada, relacionando a construção da cidade a resultados como a diminuição da pobreza nacional e a ocupação de seu território. Ainda especificamente no que concerne a 1957, em vários discursos o presidente

nem discorre muito sobre as outras metas de seu plano de desenvolvimento, focando apenas Brasília. Entretanto, com a vinda à tona do ano de 1958 e com ele graves problemas econômicos, Juscelino deixa de lado assuntos mais amenos, e em alguma medida até a defesa de Brasília, passando a se dedicar grandemente, inclusive, à OPA, como visto. Mas apesar de a partir de 1958 seu governo nunca mais viver a calma de 1957, Kubitschek não mais deixará de discorrer sobre sua “meta-síntese”, Brasília, abordando tal tema em quase todos os seus discursos. Em 1960, por exemplo, os discursos de Juscelino de uma maneira geral são mais românticos, funcionando já como uma despedida de Kubitschek do governo, mencionando sempre as vantagens da construção de Brasília, e não tocando muito nos problemas por que o país passava, mas sim abordando o que foi alcançado em seu mandato, e se centrando ademais na OPA.

Segundo Barbosa (1967), a transferência da capital federal para o centro geográfico do país era algo que já constava em todas as Constituições de 1891 até 1946. Durante todo esse tempo, entretanto, conforme Skidmore (1988), essa transferência foi postergada por ser considerada uma utopia, ou dispendiosa a ponto de ser inviável. Entretanto, Kubitschek já menciona a construção de Brasília em sua campanha presidencial, e esta obra era, segundo Lafer, “[...] uma decisão prioritária.” (LAFER, 2002a, p. 147) para Juscelino, se configurando no maior símbolo de seu governo<sup>12</sup>.

Nesse sentido, o governo logo em seu início se empenhou fortemente na realização do projeto de mudança da capital, apesar de prevalecer um clima de “apatia” e de “absoluta descrença” (BARBOSA, 1967, p. 203), dos partidos oposicionistas e mesmo da situação. E esse autor atribui a aprovação relativamente fácil do projeto de mudança da capital justamente a esse ceticismo com que era visto. Dessa forma, em setembro de 1956 foi sancionada a lei que versava sobre a mudança da capital para o Planalto Central, autorizando o Executivo a tomar as medidas necessárias nesse sentido. No dia em que se homenageia um conterrâneo de Kubitschek, 21 de abril de 1960, Brasília viria a ser inaugurada, pouco mais de três anos após o início das obras.

Ademais, pode-se dizer que a construção de Brasília pôde se concretizar pelo fato de, segundo Lessa (1982), a escolha pela execução dessa meta não ter sido uma alternativa em relação a interesses particulares, vez que os recursos usados em tal obra provavelmente iriam para a construção de um maior número de habitações pela previdência social.

---

<sup>12</sup> Kubitschek, inclusive, com frequência, em seus discursos, busca respaldo para o empreendimento da construção de uma nova capital na sua previsão pela Constituição, no sentido de que estaria simplesmente cumprindo algo que constava na Carta Magna.

Depois deste prelúdio, pode-se ir diretamente à observação dos pronunciamentos. Ainda no primeiro ano de seu mandato, em 31 de dezembro de 1956, por ocasião da passagem do ano, o presidente aborda em uma das primeiras vezes a questão da construção de Brasília. Entre outros pontos, Juscelino afirma que

A fundação de Brasília é um ato político cujo alcance não pode ser ignorado por ninguém. É a marcha para o interior em sua plenitude. É a completa consumação da posse da terra. Vamos erguer no coração do nosso país um poderoso centro de irradiação de vida e de progresso. Sei e medi todas as conseqüências dessa mudança da Capital. Não desconheço que acrescentei esforços e canseiras maiores aos duros trabalhos que pesam sobre os ombros do governo. Mas era preciso dar o passo decisivo. E o passo decisivo foi dado (OLIVEIRA, 1958a, p. 403-404).

A importância que tal tema vai assumir em seu discurso já se nota nesse pronunciamento, em que o assunto referente à construção da nova capital vem em primeiro lugar, antes de outros assuntos importantes, como a inflação. Ademais, já se nota a visão entusiástica de tal obra, ao mencionar que Brasília seria fonte de progresso para o país e, apesar de reconhecer o sacrifício que seria imposto com esta construção, a vê como decisiva e, portanto, fundamental.

Ao falar em Belo Horizonte, em março de 1957, no encerramento do I Congresso de Municípios, o presidente se apóia no exemplo desta cidade também planejada para legitimar a construção da nova capital:

No empenho de valorizar o nosso *hinterland*, tenho as vistas voltadas não só para Minas, mas para todo o interior do país. A mudança da capital da República será o remate de esforços quase sobre-humanos, em que me venho empenhando com todas as minhas energias. A nós mineiros, que edificamos esta capital numa região desnuda, quase desértica, e a vemos florescer esplendidamente, esse problema não intimida. Se nossos maiores criaram Belo Horizonte, havemos de poder criar Brasília. É uma ação ousada, bem o sabemos, mas, se recuarmos ante dificuldades, retardar-se-á de séculos, talvez, a integração efetiva do Brasil interior na comunidade nacional. A transfiguração política, demográfica, econômica e social que o país experimentará, com a mudança da sede de seu governo, virá remunerar, generosamente, os sacrifícios que a nação fizer. Só conhecerá o país a verdadeira grandeza, no dia em que dominarmos os grandes vazios interiores, plantando cidades, rasgando estradas, levando o progresso técnico aos rincões remotos e explorando-lhes as imensas riquezas. E Brasília é o grande passo para esse mundo futuro (OLIVEIRA, 1958b, p. 79-80).

O presidente destaca Brasília como ponto central de uma mudança econômica que se processaria no interior do país. Ainda, o otimismo característico do desenvolvimentismo de Kubitschek é claro em suas falas como esta, em que reconhece que tal obra não seria algo simples ou fácil, mas que sua complexidade em termos de esforços e gastos não se compararia

à grandiosidade de um país e de seu povo que já estavam fadados a grandes realizações, rumo ao seu desenvolvimento.

A concepção de Juscelino de que o Brasil estaria trilhando o caminho do desenvolvimento, inclusive por meio da construção da nova sede de seu governo, também se nota, por exemplo, ao discursar pela rádio de Brasília, em 24 de abril de 1960, em que garante:

[...] a construção de Brasília é o mais importante feito que já se verificou no processo de nosso crescimento; está provado que um povo que ergue, no deserto, em tempo vertiginoso, com os próprios recursos, com os próprios técnicos, com as próprias energias, uma cidade como esta, é suficientemente capaz de recuperar o tempo perdido, de acelerar a sua marcha no sentido de abolir a distância que o separa dos povos mais desenvolvidos (OLIVEIRA, 1961a, p. 149-150).

O entusiasmo de Juscelino encontrava eco entre os brasileiros, de modo que sua obra realmente obteve legitimidade, vez que, segundo Skidmore (1988), a construção da nova cidade se deu em um “clima de expectativa” (SKIDMORE, 1988, p. 208), atraindo a atenção de pessoas de todas as classes sociais, que, tais quais Juscelino, “[...] viam na construção da nova capital, no interior abandonado, o sinal de novos tempos para o Brasil.” (SKIDMORE, 1988, p. 208). Ainda segundo o historiador, este entusiasmo criou um símbolo do governo palatável a toda a sociedade, diferentemente de outros elementos do Plano de Metas que não eram claros para grande parte da população.

Em consonância com Dulci (1986), a meta concernente à Brasília, à qual o governo Kubitschek mais se dedicou para que estivesse cumprida ao final do mandato, foi fortemente criticada pela oposição, por ser considerada “[...] uma aventura prejudicial e desnecessária [...]” (DULCI, 1986, p. 148), haja vista os gastos que implicou e a relativa pouca urgência que havia em se colocar a capital federal no interior do país. Os membros da UDN criticavam forte e freqüentemente tal meta. Entretanto, a postura de crítica e de defesa da postergação da inauguração de Brasília não era consensual mesmo dentro de tal partido, vez que os políticos dos estados do centro do país, principalmente de Goiás, eram intensamente a favor de tal mudança, por acreditar na importância desta para o desenvolvimento do interior brasileiro. Isto ajuda a entender o êxito de tal meta, por encontrar apoio mesmo no partido de oposição mais ferrenha.

Deve-se recordar que, como visto no capítulo 1, Juscelino também lança mão de seu discurso para se defender das críticas dirigidas a sua meta de construção da nova capital, voltadas principalmente à questão dos altos gastos que implicou, alimentando o processo

inflacionário. Entretanto, Juscelino não costuma dar tanta ênfase às críticas que recebe sobre Brasília, quanto aos seus pontos positivos, como faz em relação a todas as questões polêmicas de seu governo. Em março de 1957, em uma das poucas vezes em que menciona as preocupações que vinham de encontro ao seu projeto de mudança da capital – entre as quais a existência de recursos para o investimento na obra, a situação em que ficaria a cidade do Rio de Janeiro e os seus funcionários federais – assim Kubitschek responde a essas inquietações: “Para todos os problemas suscitados se estuda uma solução plausível. [...] O saldo é extraordinariamente favorável.” (OLIVEIRA, 1958b, p. 73).

O presidente vale-se, inclusive, do conceito de nacionalismo para buscar situar a importância da construção da cidade. Ao falar pela Voz do Brasil, em setembro de 1957, Kubitschek afirma:

Estamos trabalhando ativamente para aumentar o espaço social de nosso país. [...] A marcha para o oeste, para a ocupação do imensurável e até aqui vazio interior do nosso território, vem sendo levada a efeito heroicamente. Este é um esforço do bem compreendido nacionalismo que nos anima, nacionalismo que consiste em desenvolver, enriquecer e tornar respeitado o Brasil (OLIVEIRA, 1958b, p. 190-191).

Aqui, tal como na sua defesa da OPA, o nacionalismo é pragmático, com um fim específico: naquele caso, implicava a aceitação do capital estrangeiro já que ele era visto como benéfico ao desenvolvimento nacional; neste, significa abraçar uma grande mudança, vez que ela implicaria também o desenvolvimento, ao garantir a ocupação do interior do território nacional.

Em suma, como já pôde ser notado pelas passagens acima, Kubitschek dedica-se em seus pronunciamentos a defender a importância da construção da nova capital sobretudo pelo seu significado em termos da ocupação do interior do país, de forma que a transferência de local da sede do governo não somente geraria o desenvolvimento do novo distrito federal em si, mas desencadearia um movimento muito maior, efetivando a ocupação do interior. E o seu otimismo se manifesta constantemente em suas referências a Brasília, no sentido de que somente um grande país, com um grande futuro de desenvolvimento pela frente, seria capaz de construir uma nova capital de forma tão grandiosa.

Nesse sentido, para Kubitschek, o deslocamento da sede do governo para o Planalto Central seria uma medida de combate à desigualdade regional, ao promover a ocupação e o desenvolvimento econômicos do interior, que se situava em situação extremamente discrepante do litoral do país. E é por isso que considera tão importante a “[...] transferência

da sede do Governo da República, tão antieconomicamente localizada no litoral, formando um perigoso aneurisma, a impedir a livre circulação da riqueza [...]” (OLIVEIRA, 1959, p. 20). Em janeiro de 1958, na inauguração da Ponte João Alberto, sobre a confluência dos Rios das Garças e Araguaia, entre Goiás e Mato Grosso, assim Juscelino justifica a construção de Brasília:

Este é o objetivo da política pioneira do Governo no Centro e no Oeste da nossa terra: preencher os claros criados pelos baixos índices demográficos, dar às populações instrumentos de trabalho à altura do progresso técnico nos 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. [...] O ideal da mudança da capital para o Centro geográfico do território brasileiro não teve senão esse motor inicial: aproximar os brasileiros, distribuir fontes de riqueza, criar no país um sistema em que o acesso ao trabalho, à produção e ao bem-estar deixasse de desconhecer as disparidades e os paradoxos infelizmente ainda comuns em nosso território (OLIVEIRA, 1959, p. 18).

Como não poderia deixar de ser, o presidente situa a importância desta sua empreitada para o desenvolvimento industrial do país.

Dentro desta lógica de combate à desigualdade regional, Juscelino relaciona o investimento realizado pelo Plano de Metas na construção e pavimentação de rodovias à construção de Brasília, de forma que a combinação destas duas medidas repercutiria na interiorização econômica nacional, e nesse sentido afirma que “Brasília será o traço de união entre o Extremo Norte e o Extremo Sul do país [...]” (OLIVEIRA, 1959, p. 21).

Nesse sentido, Kubitschek considera a carência do Brasil em termos de rodovias, ou a situação ruim em que se encontravam as existentes, bem como a existência de uma malha ferroviária também precária e a quase inexistência de marinha mercante, como constituindo alguns dos problemas mais graves do país, relacionados à questão da circulação (OLIVEIRA, 1958a).

Segundo Dias (1996), de fato, a meta concernente ao setor rodoviário se configurou como uma das principais do plano de desenvolvimento do governo de Juscelino, não apenas dentro de uma lógica econômica, mas também, e principalmente, dentro de um sentido simbólico. Além de se referir a um setor negligenciado pelo poder público já de longa data, tal meta se relacionava com outra também de destaque do Plano, concernente à indústria automobilística, como ainda se relacionava ao “[...] sentimento de construção da unidade nacional.” (DIAS, 1996, p. 57).

A construção da nova capital, dessa forma, é expressa não como um elemento intruso e descolado do programa de desenvolvimento consubstanciado no Plano de Metas, mas sim como algo totalmente integrado a ele<sup>13</sup>, no sentido de que o estabelecimento de Brasília no Planalto Central exigiria como uma de suas conseqüências o alargamento da rede rodoviária nacional, como forma de ligar uma região até certo ponto ainda deserta a várias localidades do país, desenvolvendo uma malha importante economicamente. A construção de estradas para Kubitschek seria um importante passo, portanto, para nivelar o progresso entre todas as regiões. Pronunciando-se em Vitória, em novembro de 1960, ao serem entregues ao tráfego trechos das rodovias BR-5 e BR-31, apregoa:

[...] grande parte do desenvolvimento atingido pela Nação nestes últimos cinco anos só se tornou possível graças a essa impressionante ampliação do nosso sistema de transportes rodoviários, que estamos levando a cabo com determinação inflexível, justamente para permitir que o progresso social e econômico do povo brasileiro seja sincronizado em todos os pontos do País. [...] Não resta dúvida de que a abertura de mais estradas, e de melhores estradas, está eliminando paulatinamente as barreiras que se antepunham à efetiva ocupação do nosso imenso território, à medida que a teia das pistas asfaltadas se interioriza e se aprofunda pela hinterlândia, interligando os mercados regionais esparsos, integrando economicamente na coletividade nacional as áreas mais remotas, imprimindo unidade ao arquipélago econômico do Brasil colonial que chegou até os nossos dias. Estamos, assim solucionando progressivamente os problemas de produção e de consumo, que só podem ser justamente equacionados em termos de expansão das vias interiores de transporte (OLIVEIRA, 1961a, p. 394).

A exaltação das duas metas relacionadas é explícita em discurso pronunciado em Brasília, em 21 de abril de 1960, na solenidade de instalação do Poder Executivo, no Palácio do Planalto:

Deste Planalto Central, Brasília estende aos quatro ventos as estradas da definitiva integração nacional: Belém, Fortaleza, Porto Alegre, dentro em breve o Acre. E por onde passam as rodovias vão nascendo os povoados, vão ressuscitando as cidades mortas, vai circulando, vigorosa, a seiva do crescimento nacional (OLIVEIRA, 1961a, p. 148-149).

De fato, conforme Lafer (2002a), a construção da nova sede do governo, apesar de inexistente no programa de desenvolvimento inicial, deu-se em conformidade com o conceito de *ponto de germinação* ou *ponto de crescimento*, um dos balizadores do Plano de Metas, se relacionando à meta referente aos investimentos em ferrovias e principalmente em rodovias, já que realmente, como defendido por Kubitschek, acreditava-se que as estradas surgidas para

---

<sup>13</sup> Algo que se nota pela afirmação de Kubitschek de que “[...] a meta da nova capital constituía uma síntese de todas as outras metas de minha administração.” (OLIVEIRA, 1959, p. 510).



permitir a ligação com Brasília “[...] provocariam a integração e o desenvolvimento do interior do país.” (LAFER, 2002a, p. 57).

Ainda dentro dessa lógica, Kubitschek defende que Brasília seria a plataforma a partir da qual se partiria para a ocupação de uma área superior a seis milhões de quilômetros quadrados, dois terços do território brasileiro até então desertos (OLIVEIRA, 1960). Nesta área incluíam-se trechos do Pantanal, do Planalto Central e da Amazônia, que teriam a partir de então a oportunidade de serem dinamizados economicamente. Especificamente quanto aos efeitos da construção da nova capital para a ocupação da Amazônia, afirma o presidente em janeiro de 1958 que a nova sede do governo “Será [...] o trampolim para a conquista da Amazônia [...] O esforço que Brasília representa é, exatamente, o de integrar, na comunhão brasileira, brasileiros e território que nada hoje influem no progresso e na riqueza deste país.” (OLIVEIRA, 1959, p. 71).

E em julho desse mesmo ano assegura: “Hoje estamos em pleno Planalto Central, já olhando de frente a floresta amazônica, com a decisão inabalável de conquistá-la para a civilização brasileira e mundial.” (OLIVEIRA, 1959, p. 299). Em suma, o presidente advoga que Brasília implicaria a ocupação econômica e o desenvolvimento de uma importante região em específico, a Amazônia. Nesse sentido, realmente, a sua obra mais marcante em prol de tal região foi a construção da rodovia Belém-Brasília, e por isso, o fato de enfatizar o significado da nova capital para o desenvolvimento da região amazônica é uma forma de minimizar o empenho relativamente restrito de seu governo no que concerne especificamente a essa região<sup>14</sup>. Relacionado ainda ao simbolismo já mencionado referente à construção de Brasília e ao investimento em ferrovias e rodovias pelo programa de desenvolvimento do governo de Kubitschek, em suma, Ianni (1979) assim sintetiza o significado destas metas:

A construção e o reaparelhamento das ferrovias e, principalmente, a construção e pavimentação de rodovias exerceram um efeito ‘mágico’ na mente de uma parte dos habitantes das pequenas e médias cidades, onde não eram visíveis os investimentos industriais. E a construção da Rodovia Belém-Brasília representou uma demonstração ‘física’ da capacidade de realização do governo, e das possibilidades do povo brasileiro. Com essa estrada, a Amazônia se tornava um pouco menos distante dos maiores centros populacionais e, também, parecia mais integrada à sociedade nacional (IANNI, 1979, p. 156).

Portanto, pode-se dizer que este autor demonstra que as rodovias e ferrovias foram uma forma de incluir no desenvolvimento econômico de então populações que de outra forma

---

<sup>14</sup> Como será visto mais à frente.

seriam ou se sentiriam totalmente alijadas das benesses do desenvolvimento industrial, e essa inclusão seria de certa forma um modo de reduzir as desigualdades.

Ainda dentro do rol de benefícios trazidos pela construção da nova capital, Juscelino inclui os setores agrícola e industrial. Em janeiro de 1958, afirma saber a importância que teria o desenvolvimento da agricultura e da indústria nas proximidades da nova sede do governo, e que isto já estava se concretizando (OLIVEIRA, 1959). Mais veementemente, Kubitschek relaciona Brasília com a expansão da fronteira agrícola e com o desenvolvimento desse setor:

Com a exploração racional de vastas áreas de grande fertilidade do médio Xingu e do nordeste do Mato Grosso, com o aproveitamento agrícola das fecundas margens do Araguaia, novos e outros amplos horizontes se abrem, não só à produção agropecuária do Brasil, mas, também, à produção industrial pois as novas técnicas que o Governo vai estimular exigem implementos agrícolas, fertilizantes e inseticidas. [...] Esse é um dos importantes papéis que Brasília vai desempenhar, isto é, dar ordenação, disciplina e método à frente pioneira que se formou no Planalto Central, em virtude do crescimento do nosso mercado interno e da interiorização das fontes de abastecimento ocasionados pela expansão dos grandes centros urbanos da orla atlântica (OLIVEIRA, 1961b, p. 203-204).

De fato, em consonância com Leopoldi (1991), por meio das rodovias construídas ligando Brasília a vários pontos do país, foram se abrindo novas frentes agrícolas, de forma que agricultores foram ocupando economicamente trechos da região Norte, bem como os estados de Maranhão, Piauí, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás.

Por fim, é interessante notar ainda que Kubitschek argumenta que a mudança da capital não teria conseqüências apenas físicas, como a ocupação geográfica, mas também teria uma importante ação sobre a *mentalidade nacional*. Uma obra de tal envergadura e suas implicações em termos da ocupação de uma importante parte do território traria na sua cauda um maior estímulo para o país produzir, trabalhar, aumentar sua produtividade, de forma que, alimentados os brasileiros pelo exemplo e pelo resultado de Brasília, se voltariam de forma mais forte e decidida ao desenvolvimento do país. É esta a tônica presente no importante discurso de Juscelino proferido às vésperas do fim de seu mandato, em 1961, no Conselho Nacional de Economia, em que não poupa palavras quanto à importância que Brasília teria para o país:

Daí a necessidade da mudança da Capital para outro ambiente, em que estarão desenraizadas as forças do continuísmo, as resistências institucionais, e no qual as comodidades e os interesses estabelecidos deixarão de rotinizar o processo governamental. [...] Brasília é assim como que a garantia de um abalo suficiente a romper tanto a inércia do passado como a inércia do futuro. De todos os

investimentos feitos no Brasil, talvez seja o que maiores benefícios trará, pois, ao constituir-se no choque que interiorizará a economia brasileira, poderá vir a acelerar a mudança de atitudes, sem a qual todo o capital do mundo deixaria de concretizar, num país de nossas dimensões, a promessa a que os Brasileiros têm direito (OLIVEIRA, 1961b, p. 109).

Em alguma medida, pode-se dizer, o país estava embebido naquele momento em uma atmosfera de otimismo, de forma que essa supervalorização de Brasília por parte de Kubitschek não se mostrava fora de lugar. Segundo Skidmore (1988), a mudança da sede do governo do litoral para o interior cêntrico do Brasil podia de fato simbolizar e incentivar uma metamorfose também na mentalidade dos brasileiros. De qualquer forma, este trecho é um exemplo em que Juscelino se refere a Brasília com uma idealização romântica. Em termos institucionais, contudo, a mudança da capital para uma nova cidade em um outro local não teve na prática tanto poder de mudar mentalidades, de forma que ao menos em certa medida o que se verificou posteriormente foi o continuísmo: viriam a migrar para Brasília as idéias e os interesses tais quais eles já existiam no Rio de Janeiro. Mas apesar deste resultado prático depois constatado, o argumento do presidente mostra a existência na ideologia da preocupação com o consenso, ao defender que Brasília teria um sentido “social”, tendo efeitos mais amplos que os estritamente físicos, buscando uma vez mais responder à oposição que argumentava que tal obra era um desperdício.

Por fim, vale lembrar que a ênfase dada por Kubitschek a Brasília em seus pronunciamentos, a uma meta de seu governo que ia de fato se cumprindo, em alguma medida serviu para ocultar ou amenizar a visão que se tinha sobre os problemas econômicos que o país viria a enfrentar (em parte causados justamente por esta obra). Independente de qual momento de seu governo, mesmo marcado pelas agruras da crise externa e da inflação, Juscelino nunca deixa de ao menos citar a construção de Brasília, de forma que esta meta exerceu um importante papel para a legitimação da política desenvolvimentista em seus momentos mais difíceis.

Deve-se ter em mente, contudo, que em termos de modificações regionais, a construção de Brasília teve realmente seu significado econômico, como atestam vários autores. Por exemplo, tal obra de fato gerou uma “[...] ampliação do espaço econômico do sistema.” (LESSA, 1982, p. 53), devido, sobretudo, à rede rodoviária que permitiu a ligação de grande parte do território do país, com a construção de estradas ligando Belo Horizonte, Goiânia, Belém, Fortaleza e Acre à capital federal. A nova capital, portanto, teve um importante papel no sentido de ocupar e integrar economicamente o Centro-Oeste do Brasil,

tal como Kubitschek tão veementemente pregou. Além de ter sido um exemplo da robustez do desenvolvimentismo do presidente.

#### 4.3.2 A Região Nordeste e a SUDENE

Quanto a regiões específicas do país, além da cidade de Brasília, Juscelino dedica-se a tratar em seus discursos presidenciais sobre o Nordeste, mais que sobre qualquer outra região em específico. Isto se torna compreensível por tal região ter sido palco de questões problemáticas durante o governo de Kubitschek que culminaram na criação da SUDENE, de forma que se destacou das demais áreas atrasadas do país. Ademais, a consideração aqui dos eventos que tomaram espaço no Nordeste na segunda metade da década de 1950 se justifica por ser essa a região cujo atraso em comparação ao Centro-Sul do país mais saltar aos olhos em tal época, vez que, como apontado por Baer (1985), o Nordeste “[...] sempre foi a mais importante das regiões estagnadas do país [...]” (BAER, 1985, p. 144), englobando por volta de 25% da população nacional.

O primeiro discurso de Juscelino dedicado especificamente a essa região data do encerramento do Encontro dos Bispos do Nordeste, que tinha o objetivo de pensar em soluções para alguns dos seus problemas, ocorrido em 26 de maio de 1956, portanto ainda no primeiro semestre de governo, em Campina Grande. Em relação a essa iniciativa da Igreja católica em prol da região, Camargo (1996) afirma que ela viria a contar com o apoio e a colaboração do governo federal, o que já se manifesta com a ida de Juscelino a esse encerramento.

Nesse discurso, o presidente expõe alguns que seriam seus planos de ação para melhorar a situação dessa região. O primeiro ponto a ser notado no pensamento de Juscelino é que ele tem consciência dos problemas do Nordeste, de forma que esta não é uma questão ignorada, ao afirmar que se trata de uma “[...] região ainda subdesenvolvida, a despeito do valor dos seus habitantes, tornada mesmo um problema delicado pelo desnível entre o seu padrão de vida e o do sul do país.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 116).

Da mesma forma em que fala ao se referir à questão regional de uma maneira geral, nesse discurso ao se referir ao Nordeste também manifesta a visão de que é o “bem do país como um todo” no qual pensa ao se preocupar com o desnível dessa região: “Vejo o Nordeste [...] como Brasil e só como Brasil. E isto será a valorização dos seus problemas locais ou

particulares, porque colocados sempre em situação de enquadramento nacional e interesse geral.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 125).

Argumento que vai ao encontro do esboçado acima ao se referir ao país como um todo, no sentido de que todo o Brasil precisa estar bem, que é do interesse de todo o país que todas as suas regiões se desenvolvam.

Nesse extenso discurso, Juscelino enumera medidas tomadas ou que ainda o seriam em seu governo que trariam benefícios econômicos para o Nordeste, mencionando em relação a todas elas que era necessário o desenvolvimento de “investimentos planejados” (OLIVEIRA, 1958a, p. 131), em especial em educação e saúde. Nesse sentido, menciona, entre outras medidas, a construção de silos e armazéns, o estímulo que seria dado à industrialização na região próxima da usina hidrelétrica de Paulo Afonso, a melhoria da agricultura, tanto para consumo interno quanto para exportação, bem como a utilização mais eficiente de regiões de solo de melhor qualidade, por meio de programas de colonização. Fala ainda da necessidade de evitar a saída do capital nordestino da região, cabendo inclusive à Igreja o estímulo à utilização do capital local na própria região, e menciona nesse sentido uma cooperação entre o governo em suas três esferas com a iniciativa privada para o desenvolvimento de atividades para incentivar o uso dos capitais no próprio Nordeste.

Ainda, o presidente aborda a importante questão das secas. Afirma que os governos predecessores ao seu já haviam realizado tanto medidas boas quanto ruins. Menciona por exemplo que a construção de açudes, apesar de ser de fato muito importante para regiões semi-áridas, não é uma solução suficiente para o problema do Nordeste. Nesse sentido, o presidente fala da preparação de um “Plano do Nordeste” (OLIVEIRA, 1958a, p. 130) para lidar com a questão das secas, que tenha entusiasmo e também rigorosidade científica, e dentro desta lógica assevera: “Já se acha dito, proclamado, estabelecido, e com acerto, que este problema não é matéria apenas de engenharia hidráulica ou agrônômica, e sim de um conjunto de medidas sincrônicas.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 130).

E já dentro deste Plano, o presidente afirma que iria aconselhar medidas como o tratamento do solo de forma técnica e a utilização da terra para cultivo de maneira moderna, entre outras. Em suma, nesse discurso, Kubitschek menciona vários pontos de maneira genérica sobre possíveis soluções para o Nordeste, sem ser nada sistemático.

Já no dia 1º de junho de 1956, pela Voz do Brasil, Juscelino aborda, agora para o país como um todo, a região Nordeste, informando aos nordestinos que havia assinado vinte decretos com o fim de trazer soluções para problemas importantes da região, decretos que tiveram como origem os projetos do Encontro dos Bispos do Nordeste. Afirma ainda o

presidente que as propostas de tal encontro partiam em grande medida das duas reuniões ocorridas no Catete, e presididas por ele, prévias ao Encontro, com o intuito de gerarem subsídios para este, a partir da elaboração de estudos e pesquisas, bem como sugestões, para que pudessem ser agregadas aos trabalhos escritos sob a responsabilidade das autoridades episcopais. Dentre os projetos constantes nos decretos, alguns já estariam em execução; ademais, esses projetos podiam ser considerados, segundo Kubitschek, como “[...] base fundamental de um Plano do Nordeste.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 142). Juscelino fala que tais decretos passariam a vigorar de imediato, vez que para isso já estavam separadas verbas em termos financeiros bem como recursos humanos, e não seria necessário o surgimento de órgãos federais, nem financiamentos complexos. De fato é uma demonstração de preocupação com o Nordeste a separação de recursos financeiros para tentar solucionar questões pendentes.

Em síntese, analisando estes dois discursos, pode-se dizer que Kubitschek tinha ciência dos problemas do Nordeste, já no início de seu governo, bem como não pretendia ignorar tais problemas, os omitindo no discurso, por exemplo, se preocupando, antes, em abordá-los. Os problemas desta região eram um assunto que pelo menos em princípio, antes do deslanchar do Plano de Metas e da construção de Brasília, ou do surgimento de problemas de nível nacional, como a expansão inflacionária, não poderia se ausentar da pauta do presidente, dada a importância do Nordeste bem como a relevância de seus problemas.

Em termos práticos, segundo Cohn (1976), é a partir de 1956 que passam a ser tomadas providências que viabilizam um planejamento regional para o Nordeste, momento no qual também, de forma definitiva, passa a ser considerado o potencial da região de desenvolver-se, não sendo esta tomada como presa à sua condição de subdesenvolvimento devido à questão das secas, lógica segundo a qual ao governo central só competiriam políticas de cunho paliativo diante de tal problema. A autora atesta que

Já a partir de 1956, com o Encontro dos Bispos do Nordeste, começa a ganhar peso a concepção de que a única solução para o problema nordestino é o desenvolvimento, já que pobreza, baixa renda *per capita*, desemprego e subemprego não são provenientes das secas, mas do seu subdesenvolvimento e de sua estrutura de produção agrária (COHN, 1976, p. 99).

Em dezembro de 1956 o presidente oficializa a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, que segundo Camargo (1996) havia sido a fonte de várias propostas levantadas no Encontro dos Bispos do Nordeste.

O trabalho do GTDN – que se valeu de dados do período de 1948 a 1956 e que foi a pedra angular do plano de ação da SUDENE – vem elucidar questões importantes e até então

desconhecidas sobre o Nordeste, que haviam sido obscurecidas pelo foco dado até então ao problema da estiagem. Em primeiro lugar, a qualidade de vida e os indicadores sociais das regiões úmidas eram em geral piores que os do semi-árido, bem como era nelas que havia subutilização de terras e delas que havia a constante saída de capitais para outras regiões mais ricas do país, além de ser nas áreas úmidas que se concentrava a maior parte da população do Nordeste. Ademais, no que concerne ao Nordeste, problemas que se mostravam tão ou mais graves que a seca em si eram o desemprego e o baixo nível salarial – em suma, “[...] o problema do Nordeste [...]” não era a seca, “[...] e sim o subdesenvolvimento da região.” (COHN, 1976, p. 67). Nesse sentido, por exemplo, a economia existente na região não era adaptada a seu meio ambiente, apresentando pequena produtividade, além de que a agricultura de subsistência era mais vulnerável às estiagens que acometiam a região.

Em 1957, Juscelino se refere poucas vezes ao Nordeste em específico. Em setembro desse ano, o presidente fala por ocasião da instalação do Escritório Técnico das Bancadas do Norte e do Nordeste. Como, de uma maneira geral, é praxe nos pronunciamentos em que aborda o Nordeste, este é um discurso extensíssimo, se fixando principalmente nas realizações do governo nessa região (e nesse caso também na região Norte) e discorrendo sobre medidas que segundo ele ainda seriam adotadas nessas áreas em seu governo. É interessante notar que nesse pronunciamento Kubitschek trate de forma conjunta as regiões Norte e Nordeste.

De acordo com Juscelino, o desequilíbrio econômico regional existente no país seria, em grande medida, fruto de o poder público ter deixado a economia agir segundo as livres forças de mercado, não realizando políticas que buscassem frear esse movimento tendente a gerar esse desequilíbrio, agindo os governos *grosso modo* apenas de uma forma assistencial, principalmente em relação ao Norte do país. Além de que, segundo o presidente, muitas vezes o uso de recursos públicos nessas regiões se deu de forma aleatória, e portanto pouco eficiente, desperdiçando grande montante de verbas. Entretanto, em conformidade com o presidente, esse modo de agir estaria mudando, e elogia o Legislativo do país, que estaria se dedicando profunda e seriamente a buscar soluções para essa questão da desigualdade regional. Nessa ocasião, como em outras, Juscelino demonstra seu veio simpático ao intervencionismo governamental como importante para solucionar problemas nacionais, sendo nesse caso a questão das diferenças sócio-econômicas regionais. Pode-se dizer que esta sua forma de pensar advém de uma visão favorável ao intervencionismo pró-crescimento, uma das características básicas do pensamento desenvolvimentista. Ademais, pode-se afirmar que o fato de Juscelino considerar a desigualdade regional como uma herança não deixa de diminuir a responsabilidade de seu governo, no sentido de por um lado não ter lutado contra

essa desigualdade de uma forma mais dura até esse momento de seu mandato, e por outro lado, ter seu governo, na verdade, com as medidas de política tomadas até aquele momento, agido de forma a aumentar esse desequilíbrio. Kubitschek aproveita a oportunidade para afirmar que iria apoiar as iniciativas desse Escritório, além de que

Venho dedicando aos problemas da região um cuidado constante, um desvelado esforço. Como sabeis, nenhum trabalho me poupei, até agora, para que se estenda ao Norte e ao Nordeste o mesmo ritmo de desenvolvimento que impulsiona a economia do Centro e do Sul. Não só tenho cumprido firmemente o programa de metas, que estabeleci quando candidato, como venho procurando ampliá-lo, segundo os recursos disponíveis e as sugestões da experiência destes dois anos de administração (OLIVEIRA, 1958b, p. 232).

E novamente relaciona o desenvolvimento do Norte e do Nordeste ao desenvolvimento nacional:

[...] estou convencido de que não haverá Brasil desenvolvido, enquanto permanecerem subdesenvolvidas as regiões como o Norte e o Nordeste, que ocupam mais da metade do território nacional. [...] estou cômico de que a expansão econômica dessas grandes áreas só se obterá mediante planos de larga envergadura, que orientem os investimentos públicos e particulares, e estimulem a canalização de recursos para empreendimentos de caráter estrutural. [...] O desenvolvimento nacional está condicionado à incorporação desses milhões de nortistas e nordestinos ao mercado interno. Sem mercado interno, não há indústria nacional. Sem indústria nacional, o Brasil permanecerá na retaguarda dos povos civilizados (OLIVEIRA, 1958b, p. 242-243).

Novamente, Juscelino expõe seu pensamento a favor do intervencionismo pró-crescimento, bem como a favor da industrialização, sendo que para o êxito desta, a melhoria das condições de vida dos brasileiros das regiões mais pobres seria um elemento fundamental. Uma vez mais, portanto, o presidente afirma que para o desenvolvimento do país seria necessário o desenvolvimento de todas as regiões, mesmo as mais pobres.

Deve-se ter em mente que na fase inicial de seu governo, antes da ocorrência da seca do Nordeste e da criação da SUDENE, Kubitschek não costuma mencionar essa região ou a menciona com poucas palavras em pronunciamentos nos quais trata de sua política governamental como um todo, em que enumera os feitos de seu governo. Como exemplo, em fevereiro de 1958, ao falar sobre os dois anos de administração a seus ministros, ao Nordeste Juscelino dedica um parágrafo, mencionando a construção de açudes para diminuir os efeitos negativos das estiagens – política que havia criticado em 1956 como insuficiente. E tal região é considerada somente depois de serem abordadas as metas centrais do Plano de Metas, não destacando o presidente políticas como de industrialização e de cunho social para o Nordeste



em específico, apesar da importância que dá em outros discursos ao desenvolvimento dessa área como fundamental para o desenvolvimento nacional.

No período de governo de Kubitschek, no ano de 1958, o Nordeste é acometido por uma grave seca, sendo que os estados mais atingidos foram Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Para se ter uma dimensão de sua gravidade, deve-se ter em mente que ela atingiu em torno de 13 milhões de pessoas (YOUNG, 1973), impondo ao governo a criação de frentes de trabalho para aproximadamente 550 mil nordestinos (GUIMARÃES NETO, 1999), bem como o envio por avião de 150.000 toneladas de mantimentos, em abril de 1958 (YOUNG, 1973), além de que tal seca gerou uma onda de migrações para Brasília (DIAS, 1996).

Segundo Guimarães Neto (1999), a repercussão em termos sociais da seca de 1958 provou cabalmente que a política das administrações federais, restrita a crises de estiagem, centrada na construção de açudes e barragens na região do semi-árido, e baseada na idéia de que o cerne das secas estava na carência de água, era extremamente débil<sup>15</sup>.

No Rio de Janeiro, pela Voz do Brasil, em 19 de maio de 1958, Juscelino, em um longo discurso, discorre sobre vários assuntos, e em somente dois parágrafos trata da seca – este é um dos poucos discursos em que discorre sobre essa questão. O presidente vê este problema como algo que não poderia ter sido prevenido antes, e o considera como mais um empecilho à política governamental.

Neste momento, como se não nos faltassem preocupações, mais uma e relevante se veio acrescentar, que é a do flagelo ocasionado pelas secas que assolam uma das regiões menos afortunadas do nosso território, região habitada por irmãos nossos, homens heróicos, curtidos pelo sofrimento e que uma longa intimidade com os reveses transformou em personagens silenciosos de um drama, cuja terrível realidade as palavras mais fortes, os qualificativos mais extremos não conseguem exagerar (OLIVEIRA, 1959, p. 226).

Ainda, o presidente menciona a solicitação que havia feito de uma verba extraordinária para arcar com tal problema, bem como para evitar problemas futuros nesse mesmo sentido. Aparentemente, Kubitschek vê tal problema como algo que não era esperado, apesar de não ser a primeira vez que a região era acometida por uma seca de grandes dimensões. Ademais, nota-se que se refere à seca de forma bastante emocional, e não da forma pragmática com que costuma tratar das questões problemáticas de seu governo.

Também em outras ocasiões em que se refere à seca (sempre dedicando relativamente poucas palavras a esse tema *vis-à-vis* outros assuntos), apesar de sempre mencionar a

---

<sup>15</sup> O tratamento governamental ao problema da seca no Nordeste baseado na realização de obras para aumentar a oferta de água ocorria desde 1877 (BARROS, 1987).

gravidade e a relevância desse problema, Kubitschek passa a impressão de dispor recursos ao Nordeste por ser obrigado pelas contingências, usando expressões como ao se referir ao grande montante de recursos que o governo “[...] teve de mandar [...]” (OLIVEIRA, 1959, p. 340) para a região, ou os recursos orçamentários “[...] que fomos obrigados a liberar [...]” (OLIVEIRA, 1959, p. 340): “Tudo isso para atender às necessidades mínimas do Nordeste, que está realmente sofrendo uma das mais terríveis estiagens de que já se teve notícia, desde o império até os dias de hoje.” (OLIVEIRA, 1959, p. 340).

Sem dúvida, os gastos com a seca implicaram uma redução de recursos em outros setores, o que de fato não seria bom para um governo que vivia com déficits orçamentários; entretanto, Juscelino passa a impressão de liberar tais verbas por ser obrigado, como se a seca fosse algo menos importante, ou secundário em relação a sua política governamental pensada em princípio.

Já depois da ocorrência da seca, vale considerar o discurso de 31 de janeiro de 1959, em que, pelo rádio, Kubitschek faz uma prestação de contas à população ao completar três anos de governo. O presidente menciona o GTDN, e afirma que

[...] paralelamente ao programa de metas, o governo está aplicando vultosos investimentos destinados a financiar planos específicos em certas áreas, como a Amazônia, o vale do São Francisco e o Polígono das Secas. No caso especial do Nordeste, que estava a reclamar providências enérgicas para por cobro aos sofrimentos de cerca de vinte milhões de brasileiros, determinei fosse constituído um grupo de trabalho encarregado de estudar os complexos problemas da região, não mais com vistas a paliativos de ordem meramente assistencial, mas no propósito de transformar radicalmente a própria estrutura econômica nordestina (OLIVEIRA, 1960, p. 40).

Deve-se qualificar que, em um extenso discurso, o presidente trata dessa questão em apenas um parágrafo, dedicando menos espaço que o dedicado a falar sobre Brasília, por exemplo, ou sobre o problema inflacionário, a OPA, ou mesmo sobre a indústria automobilística. Ademais, põe esses aspectos regionais *ao lado* do Plano de Metas, não os integrando ao que era conhecidamente a prioridade de seu governo.

O Nordeste ainda serve de principal espaço para outro evento importante, durante o período de Kubitschek, que leva o governo a voltar seus olhos para essa parte do país. Em 1955, numa região úmida do Nordeste, a Zona da Mata pernambucana, emerge o movimento camponês que ficou conhecido como Ligas Camponesas, que se alastra por vários outros estados nordestinos (e entra em declínio em 1962). As reivindicações dos camponeses organizados nas Ligas se centravam em torno de questões trabalhistas, como a realização de contratos de trabalho prevendo o pagamento de salários e o aumento destes, reivindicações

que, segundo Cohn (1976), eram mais de mote reformista que revolucionário. Conforme Guimarães Neto (1999), as Ligas também reivindicavam a reforma agrária. Ademais, vale mencionar que a existência das Ligas Camponesas teve repercussão internacional, devido ao fato de naquele momento a América Latina estar se destacando em termos de tensão sócio-política sobretudo depois da Revolução Cubana (COHN, 1976), gerando receio por parte do governo estado-unidense.

Segundo Cohn (1976), ao lado do movimento campesino, a região Nordeste vivia também o problema de sub e desemprego na zona urbana, dado que o avanço industrial não se dava a ritmo tal que permitisse o emprego da mão-de-obra excedente do meio rural. Dados esses elementos de desgaste, tem-se que o descontentamento e as tensões vigentes na região são manifestos no resultado das eleições de 1958, com a perda da hegemonia do poder pelas oligarquias agrárias, em âmbito regional, enquanto no âmbito nacional esse pleito significa um malogro do governo, manifesto por exemplo com as eleições de um grande número de governadores de partidos oposicionistas.

Segundo Guimarães Neto (1999), a administração de Kubitschek sofreu ainda um desgaste no Nordeste em decorrência da maior tomada de consciência quanto à discrepância marcante que se mostrava entre o atraso econômico dessa região e o sucesso em termos de desenvolvimento industrial do Centro-Sul do país e dos investimentos governamentais concentrados neste justamente para estimular tal desenvolvimento, descontentamento também exposto no resultado eleitoral de 1958.

Ainda nesse sentido tem-se que, segundo Cohn (1976), o subdesenvolvimento econômico dessa região não impediu o desenvolvimento industrial nacional, como afirmava Kubitschek em seus discursos, ao atrelar este último ao desenvolvimento de cada uma de suas partes. Entretanto, segundo a autora, o crescimento das diferenças regionais além de determinado nível poderia de fato comprometer o desenvolvimento nacional, engendrando uma crise político-social capaz de comprometer a unidade nacional. Desta forma, o aumento das desigualdades regionais e sua maior exposição ante o grande desenvolvimento que se processava no Centro-Sul do país impuseram que fossem tomadas providências para barrar o avanço potencialmente revolucionário no Nordeste.

Em suma, todos os elementos problemáticos citados acima – o crescimento dos descontentamentos nos meios rural e urbano, a seca de 1958, as eleições desse mesmo ano, nas quais se explicitou uma maior aceitação de políticos de esquerda, por exemplo, bem como a já inevitável comparação do atraso do Nordeste com o desenvolvimento industrial do Centro-Sul do país – culminaram, segundo Cohn (1976), na criação da SUDENE. Nesse

sentido, o estabelecimento na região de um órgão para o planejamento regional subordinado ao governo federal viria a ser uma “centralização do poder” (COHN, 1976, p. 98), como forma de o governo reaver o comando onde, ao lado da perda eleitoral, havia uma situação de forte agitação político-social<sup>16</sup>. Ainda conforme essa autora, apesar de a principal atuação governamental na administração Kubitschek, a SUDENE, ser de cunho principalmente econômico, as questões problemáticas do Nordeste que se tornam mais tensas ao longo dos anos 1950, em especial em sua segunda metade, e que impõem ao governo uma “[...] intervenção de modo mais efetivo e sistemático [...]” (COHN, 1976, p. 64) na região são, como visto, de cunhos político e social.

Ainda no que concerne às origens da SUDENE, Camargo (1996) e Sola (1998) apontam uma outra motivação política para a criação dessa Superintendência. Em consonância com esta segunda autora, Juscelino não levou a cabo nenhuma mudança no sentido de fazer valer a legislação social instituída por Vargas também aos trabalhadores rurais, vez que isso ia contra interesses que o mantinham no poder, como do seu próprio partido. Nesse sentido, a iniciativa da SUDENE teria sido uma forma encontrada politicamente para trazer melhorias aos habitantes de uma região potencialmente geradora de graves conflitos políticos – onde os mais atingidos pelo subdesenvolvimento eram os trabalhadores do campo, o que como visto motiva o surgimento das Ligas Camponesas – mas sendo tais melhorias limitadas somente a essa região, não levando a cabo uma mudança de dimensão nacional em relação aos trabalhadores rurais, tal como seria com uma mudança na legislação trabalhista. Como elucida Camargo (1996),

*A questão agrária [...] reemerge [...] transfigurada pelo ângulo refrator que a torna digerível pelo sistema institucional e uma ampla gama de forças políticas. De fato, deslocando o centro das atenções do Estatuto do Trabalhador Rural para a SUDENE, acoberta-se, a nível governamental, a moderação reformista, contornando os conflitos de classe que, aqui e ali, afloram no campo. Diluindo-os em um todo maior desloca-se a questão, real, da disparidade das classes para o plano, também real, da disparidade regional, diante da qual o Estado será, mais comodamente, o natural mediador (CAMARGO, 1996, p. 166, grifos da autora).*

Levantado o assunto atinente à “questão agrária”, cabe aqui uma digressão que leva em conta, além da questão da legislação social para os trabalhadores rurais, também o delicado assunto referente à reforma agrária – temas relacionados à distribuição de renda.

---

<sup>16</sup> Apesar do problema urbano e do problema rural (explicitado pelas Ligas Camponesas) terem um quê de revolucionários, essa qualidade foi aumentada pelo governo federal, como uma estratégia política “[...] para retomar o controle da região, que lhe havia escapado com as eleições de 1958.” (COHN, 1976, p. 80).

Sola (1998) afirma que Juscelino obteve o apoio das oligarquias regionais a seu plano de governo em troca da não realização de uma reforma agrária durante seu mandato, mas esse compromisso se alargou também até o não enquadramento dos trabalhadores rurais na legislação social.

De forma mais detalhada, Camargo (1996) afirma que o PTB procura, como forma de atender seu eleitorado, conseguir a aprovação no Congresso da extensão da legislação trabalhista ao meio rural. Segundo a autora, Kubitschek teria se empenhado na questão de levar as leis trabalhistas ao meio rural, manifesto por exemplo em reuniões que teve com Fernando Ferrari, líder do PTB, com essa pauta por ocasião da investida desse deputado nesse sentido. Entretanto, o projeto de aprovação das leis trabalhistas para o campo, já mencionada por Vargas em 1954, não passa já na Câmara, pela atuação contrária de partidos conservadores como o PSD e a UDN, apesar do esforço de Ferrari. De fato, tal projeto só viria a ser aprovado após o fim do governo de Kubitschek, num momento em que “[...] a pressão reformista propaga-se pelas massas rurais alterando a primitiva correlação de forças políticas sob hegemonia dos ruralistas.” (CAMARGO, 1996, p. 157)<sup>17</sup>.

Já a questão da reforma agrária não se torna uma pauta de fato no governo de Juscelino dentro da sua lógica de conciliação: mesmo que o PTB apoiasse tal medida, Juscelino tinha que respeitar os interesses da bancada ruralista do PSD (CAMARGO, 1996). Ademais, um outro partido grande, a UDN, vetaria a reforma agrária. Em suma, portanto, devido a uma questão de correlação de forças políticas, Benevides destaca a “neutralidade” do governo de Kubitschek no que tange à questão agrária, com o que “[...] a política de dominação no campo permaneceu intocável [...]” (BENEVIDES, 1976, p. 219), não sendo aprovadas a expansão da Consolidação das Leis do Trabalho ao campo e a reforma agrária. Em seus discursos, de fato, Juscelino não tem a reforma agrária como pauta, tampouco o alargamento das leis trabalhistas ao campo, o que denota uma omissão em importantes campos atinentes à distribuição de renda, como decorrência do jogo político em que o presidente estava inserido; contudo, sua visão desenvolvimentista em si já justificaria a ausência de preocupação quanto a essas questões.

Retomando o processo de criação da SUDENE, tem-se que em fevereiro de 1959 o GTDN se converte por decreto presidencial no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste – CODENO, que da mesma forma que o GTDN é liderado por Celso Furtado. O CODENO

---

<sup>17</sup> Segundo Melo (1979), a legislação trabalhista para os trabalhadores rurais se torna realidade em 1963 e 1964, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural e Estatuto da Terra, por meio dos quais o salário mínimo passa a vigorar para o setor agrícola, bem como são modificadas as relações de trabalho no meio rural, com o que são expandidas as obrigações do empregador.

teria como missão adotar medidas da política de desenvolvimento propostas para a SUDENE antes da aprovação e entrada em vigor desta, sendo, portanto, um organismo intermediário. Já a aprovação e a promulgação da lei de criação da SUDENE datam de dezembro de 1959, entrando o órgão em funcionamento em março de 1960, e tendo seu primeiro plano quinquenal aprovado em dezembro de 1961 (COHN, 1976). De fato, conforme Guimarães Neto (1999), a ação efetiva da SUDENE se dá nos primeiros anos da década de 1960.

A meta básica da Superintendência seria aumentar o nível de renda da região de modo a vencer a tendência de maior aumento das desigualdades regionais (BARROS, 1987). Vale mencionar que o trabalho elaborado pelo GTDN<sup>18</sup> que serve como base de ação da SUDENE, conforme Cohn (1976), vai de forma geral ao encontro do ideário cepalino para um programa de desenvolvimento prescrito para um país, e nesse sentido defende *grosso modo* uma política econômica que prevê o mesmo tratamento para o nível nacional: o planejamento voltado a promover o desenvolvimento industrial. Nesse sentido, o documento do GTDN defende a industrialização da região Nordeste, de forma integrada verticalmente, prevendo por exemplo a instalação de uma indústria de base, em especial siderúrgica, e o aumento da produção de energia. Como diferença principal entre a proposta para o Nordeste e a proposta nacional do Plano de Metas há a maior preocupação com o setor agrário, vez que considera este um ponto de estrangulamento para o Nordeste, mas não considera em nenhum momento nada que aponte no sentido de uma reforma agrária. “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 [...]” (COHN, 1976, p. 132), se configurando como uma integração horizontal do que era prescrito pelo Plano de Metas em termos de integração industrial vertical.

De maneira geral, as soluções às quais a proposta do GTDN tinha o intuito de conduzir eram: instalação, por meio de aumento de investimentos, de um centro econômico dinâmico e autônomo, industrial, que assumisse o lugar que a atividade primário-exportadora não mais conseguia ocupar no Nordeste; aumento da resistência da economia agrícola da região aos efeitos negativos das secas, principalmente da área semi-árida, aumentando também sua produtividade; modificações no arranjo social da atividade produtiva, vez que as organizações historicamente existentes implicavam sobretudo no excessivamente pequeno uso de recursos escassos como a terra devido aos latifúndios, e mudanças nos modos de exploração do trabalho como do pequeno agricultor sem terra, elementos que tolhiam em grande medida o desenvolvimento sócio-econômico regional. Ademais, o Grupo de Trabalho previa ainda uma

---

<sup>18</sup> O documento do Grupo de Trabalho – Uma Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste – foi publicado pela primeira vez em 1959 (GUIMARÃES NETO, 1999).

mudança na atividade agrícola da área úmida do Nordeste, como forma de buscar uma melhoria e aumento na oferta de alimentos na zona urbana, onde seria estimulada a industrialização, e alargamento da fronteira agrícola da região, com o aproveitamento econômico das áreas úmidas do Maranhão, para que recebessem a parcela da população que seria deslocada pelas modificações econômicas que se processariam no semi-árido (GUIMARÃES NETO, 1999).

Quanto a medidas práticas tomadas pela SUDENE na época do governo de Kubitschek, destaca-se a isenção de impostos e de taxas para a importação de máquinas e equipamentos a serem utilizados em indústrias na região Nordeste, em especial para a indústria de base e alimentícia, aprovada por lei em dezembro de 1959. Pouco depois no término do mandato de Juscelino, em dezembro de 1961, é aprovada a dedução do imposto de renda de valores investidos em indústrias que fossem consideradas importantes para o desenvolvimento da região, na opinião da SUDENE (GUIMARÃES NETO, 1999). Segundo esse autor, dado o sucesso obtido com essas medidas, outras medidas e mudanças para sua melhoria foram realizadas, incluindo a ampliação para outras atividades produtivas e para outras regiões, como a região amazônica.

Em 16 de fevereiro de 1959, do Palácio do Catete, Kubitschek profere um longuíssimo discurso em que comunica o envio ao Legislativo da proposta de criação da SUDENE, se dirigindo a governadores e congressistas. Demonstra entusiasmo com essa iniciativa, ao afirmar: “Considero o dia de hoje um dos mais assinalados do meu período presidencial, pois com ele se inicia nova fase da luta pela libertação do Nordeste brasileiro.” (OLIVEIRA, 1960, p. 53). Juscelino garante que a política em relação ao Nordeste que naquele momento iniciava daria, no mínimo, a mesma primazia devotada às metas centrais de sua administração. Ainda expõe seu otimismo para com tal iniciativa ao dizer que:

A luta pelo reerguimento do nosso grande Nordeste vai ser travada em toda a sua magnitude [...] Irá ela desenvolver-se com o pleno reconhecimento de que os recursos técnicos de nossos dias patenteiam, auspiciosamente, ter o engenho humano logrado encontrar, para tais problemas, solução que, há menos de meio século, nem mesmo os mais arrebatados ousariam imaginar (OLIVEIRA, 1960, p. 54).

Juscelino relaciona as medidas que seu governo tomaria em relação ao Nordeste com a Operação Pan-Americana (algo que faz outras vezes), ao dizer que seria incompatível a um país defender uma política de desenvolvimento de todo um continente e aceitar a permanência de grandes problemas internamente. E nesse sentido garante: “A política defendida pelo Brasil e apoiada por tantas nações irmãs encontra exata correspondência na guerra ao

subdesenvolvimento em território nacional.” (OLIVEIRA, 1960, p. 55). Ainda dentro desses moldes, o presidente afirma ainda nesse ano de 1959: “A Operação Nordeste é a aplicação dos princípios da Operação Pan-Americana, por um país, dentro do seu próprio território.” (OLIVEIRA, 1960, p. 138). Ao sancionar a lei de criação da SUDENE, em dezembro de 1959, Juscelino também fala dentro da mesma linha de raciocínio:

[...] aqui está em jogo a reconquista do nosso território, pois o que afirmei em termos continentais a respeito da Operação Pan-Americana se aplica exatamente ao caso nacional: zonas subdesenvolvidas são zonas potencialmente ocupadas pelo inimigo (OLIVEIRA, 1960, p. 353).

Afirmações como esta última podem parecer um pouco fortes em relação ao Nordeste brasileiro, mas se tornam compreensíveis ao se levar em conta o que foi mencionado acima sobre a preocupação gerada em torno das Ligas Camponesas em decorrência da Revolução Cubana, ou o que Cohn (1976) fala sobre a encampação pelo governo da idéia de ameaça revolucionária na região como justificativa para uma maior intervenção governamental. Ademais, de fato, seria grandemente contraditório da parte de Kubitschek fazer toda a defesa que fez em prol da OPA e não tratar dos problemas de pobreza internos ao país; apesar de que, em certa medida, tal contradição não se desfaz completamente considerando-se a menor preocupação e cuidado dispensados por seu governo por exemplo ao Norte do país, guardadas as devidas proporções em termos de população. Ainda, deve-se lembrar que apesar de Kubitschek demonstrar preocupação quanto à desigualdade regional ao falar sobre o Nordeste, nos seus pronunciamentos sobre a OPA o presidente aborda a questão da pobreza de uma forma generalizada, como se todo o país fosse pobre na mesma medida em sua totalidade, não especificando que a miséria ocorria mais ou menos em determinadas regiões. Essa aparente ambigüidade no seu discurso se dissolve, contudo, ao se levar em conta os interesses presentes em uma e outra situação: ao discorrer sobre a OPA, precisava convencer quanto à premência da ajuda de países como os Estados Unidos para o subdesenvolvimento nacional, e nessa circunstância não poderia passar a idéia de que considerava uma parte da região do país altamente desenvolvida – o Centro-Sul – enquanto via uma região em específico, o Nordeste, como mais vitimada pela pobreza (motivo que estaria por trás da criação da SUDENE), pois isto poderia sugerir que o país não precisaria de tamanha ajuda internacional para se desenvolver e evitar o comunismo, bastando para tanto que houvesse uma redistribuição de recursos nacionais das regiões mais agraciadas para as menos atingidas pelo progresso.



Pode-se dizer ainda, ao se analisar o discurso de Kubitschek, que de fato o presidente parece se compadecer da situação dos nordestinos, vendo-os como um povo em situação muito diferente dos habitantes do Sudeste, por exemplo, que estariam muito mais integrados ao desenvolvimento nacional, ao processo de industrialização e ao Plano de Metas, à visão otimista que sempre prega com tons desenvolvimentistas. Nesse sentido, parece que a preocupação que Juscelino expõe ao falar sobre a importância da OPA advém somente da consideração de regiões como o Nordeste, e não do país como um todo. De qualquer maneira, esta maior preocupação observável ao se comparar os discursos sobre a OPA e sobre o Nordeste pode ser compreensível ao se pensar que talvez Kubitschek estivesse buscando uma forma de, em alguma medida, compensar as oligarquias nordestinas, já que o Sudeste e o Sul estariam sendo beneficiados com o Plano de Metas e o Centro-Oeste, com Brasília.

Retomando o pronunciamento de fevereiro de 1959, Kubitschek busca ainda valorizar a iniciativa de seu governo em relação aos governos anteriores: “A tarefa, assaz complexa, excede os limites das medidas administrativas convencionais.” (OLIVEIRA, 1960, p. 56), garantindo que o que se iniciava naquele momento no Nordeste havia sido precedido de longos estudos, sendo resultado de muita reflexão e de planejamento técnico, de forma que as medidas que seriam aplicadas garantiriam prever os problemas com bastante antecedência, poupando dessa forma tempo e recursos importantes. Ademais, procura justificar que não havia abandonado o Nordeste até aquele momento:

A importância do problema nordestino, em função do plano de desenvolvimento global do país, reclama agora um tratamento prioritário por parte do Governo Federal. Isso não significa que, durante o período de administração já transcorrido, haja o Presidente da República, em qualquer momento, subestimado a importância dos grandes problemas econômico-sociais daquela região. Tenho procurado sempre impulsionar, num todo harmônico e sem discriminações, o progresso deste país, em todas as latitudes. A diretriz de governo por mim estabelecida – na execução dos planos de obras que se desenvolvem de Norte a Sul e de Leste a Oeste – é a de obter o progresso simultâneo das diferentes regiões brasileiras (OLIVEIRA, 1960, p. 57).

Como habitualmente faz ao abordar o Nordeste, Kubitschek enaltece o Encontro dos Bispos de Campina Grande, de 1956, e nesse sentido passa a enumerar exaustivamente os projetos que entraram em vigor tomando como base as propostas surgidas desse encontro. Contudo Juscelino reconhece que todas as políticas e os valores investidos nessa região ainda não tinham sido suficientes para estreitar a distância, em termos de desenvolvimento, entre o Nordeste e as regiões mais desenvolvidas do país, e que tal desnível se manteria, apenas sendo vencido se fosse levada a cabo “[...] uma política de desenvolvimento coordenado das atividades produtivas do Nordeste, com base no estudo metódico das peculiaridades da

região [...]” (OLIVEIRA, 1960, p. 60), de forma a gerar uma mudança estrutural da economia regional. E nesse ponto Juscelino passa a citar uma série de informações e dados colhidos pelo GTDN, formando um diagnóstico dos problemas da região e estabelecendo conclusões que, segundo o presidente, seriam fundamentais para a implantação de uma nova política de ação por parte do governo.

Entre as medidas citadas, Juscelino defende que era importante para o desenvolvimento da região o aproveitamento de terras que não sofriam da carência de água, sendo importante nesse sentido o estímulo à sua colonização, e argumenta que essa expansão da fronteira agrícola seria viabilizada pelo alargamento da malha rodoviária do país em direção a sua área central, executada em seu governo. Portanto, da mesma forma que faz ao tratar da questão regional de uma maneira geral ou ao falar sobre Brasília, enaltece o papel da meta rodoviária levada a cabo em seu governo. Argumenta, ademais, que a exportação de produtos agrícolas era comprometida na região pela relativa escassez de terras boas para plantio, e nesse sentido destaca a importância da industrialização para o desenvolvimento do Nordeste:

Nas regiões em que a terra é um fator escasso ou pouco produtivo, o desenvolvimento de tal exportação exige, necessariamente, elevado esforço de capitalização. Se não for possível aumentar em volume suficiente a exportação de produtos agrícolas, em razão de desvantagens naturais, a única forma de diversificar a oferta é industrializar. [...] 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 (OLIVEIRA, 1960, p. 67).

A ênfase dada por Juscelino à industrialização do Nordeste vai perfeitamente ao encontro de seu ideário industrializante, inserido dentro da lógica desenvolvimentista, bem como encontra respaldo no trabalho do GTDN, como visto acima.

Concluindo, Kubitschek qualifica que a política de desenvolvimento da região Nordeste que se iniciava naquele momento, dada sua amplitude, exigiria medidas que frutificariam apenas em longo prazo. Entretanto, seu governo procuraria de forma firme executar todas as medidas possíveis de terem efeitos tanto imediatos quanto somente em longo prazo que constassem da política para o desenvolvimento da região. Entre as medidas de tal política, destacava-se a criação o mais breve possível de um organismo pertencente ao governo federal que pudesse dirigir o funcionamento das várias organizações administrativas em atividade na região Nordeste, qual seja, a SUDENE. Como seria de se esperar, ao justificar a importância da criação de tal Superintendência, o presidente não menciona

nenhum dos motivos políticos que estavam por trás de tal iniciativa, descritos acima. Prosseguindo, Kubitschek defende:

A idéia 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 (OLIVEIRA, 1960, p. 68).

O presidente ainda garante que durante a tramitação no Legislativo para a aprovação da criação de tal órgão, o governo já tomaria várias providências, com as verbas e os organismos em funcionamento. E discorre sobre medidas que seriam tomadas ainda naquele ano, relativas, entre outros, a gastos com o setor agropecuário e pequenas indústrias e à implementação da siderurgia na região.

Destarte, pela primeira vez na história dos esforços fragmentários, posto que sinceros e entusiásticos, em prol da valorização do Nordeste, chegamos a uma conclusão racional e orgânica, conseguimos diagnosticar os males que afligem a região e apontar os remédios adequados para enfrentar o problema do desenvolvimento nordestino e resolvê-lo definitivamente, assegurando a plena integração na economia brasileira de uma verdadeira nação sacrificada, estrangulada na estagnação do seu desajustamento econômico (OLIVEIRA, 1960, p. 71).

Vale mencionar que, como lembrado por Benevides (1976), a SUDENE seria mais uma das manifestações de administração paralela<sup>19</sup> do governo de Kubitschek. Já em termos de eficiência administrativa à qual Kubitschek se refere acima, uma das deficiências da atuação estatal no Nordeste anteriormente à SUDENE e que se buscava vencer com a entrada em vigor desta Superintendência se refere à existência de uma miríade de órgãos públicos na região sem terem suas atribuições e ações coordenadas entre si, o que implicava ineficiências como em relação à utilização das verbas, ou quanto à divisão entre os vários órgãos entre áreas de atuação e trabalhos a desempenhar, ocorrendo sobreposições, o que também tornava difícil o controle de tais órgãos por parte do governo federal (COHN, 1976). Nesse sentido, em consonância com Guimarães Neto (1999), o surgimento da Sudene trouxe consigo uma grande mudança na ação governamental na economia da região Nordeste em termos

---

<sup>19</sup> Por meio da administração paralela, foram criados órgãos que se configuraram como centros de excelência, com os melhores funcionários com os quais o governo contava, para suprir a baixa eficiência dos organismos tradicionais. A administração paralela foi portanto a forma utilizada pelo governo de Kubitschek para levar a cabo uma reforma na administração pública exigida pela maior complexidade do aparelho de Estado e da economia do país, sem, contudo, dismantelar a política clientelista de cargos públicos, o que criaria atritos com o pessoal da máquina administrativa governamental, algo inviável dada a necessidade de apoio político para a política de planejamento do governo (LAFER, 2002a).

organizacionais<sup>20</sup>. Para o autor, merece ser destacado o que a iniciativa da SUDENE (ao menos em seu começo) significou no que concerne à descentralização da atuação do governo federal, incluindo a participação dos governos estaduais, aperfeiçoando o modo como eram realizados os gastos, tornando-os mais eficientes, bem como modificando a atuação em conjunto das esferas de governo em atividades comuns.

Ainda dentro dessa lógica, em 17 de setembro de 1960, já na reta final de seu mandato, Juscelino fala em Recife, situando a importância da SUDENE:

Com este órgão, estamos realizando uma reforma administrativa da mais profunda significação para vós. Não somente de verbas adicionais necessita o Nordeste. Era mister que o seu subdesenvolvimento fosse enfrentado com as mais modernas técnicas de planejamento (OLIVEIRA, 1961a, p. 330).

Quanto à ênfase dada por Kubitschek à importância do uso de técnicas de planejamento para o êxito de um órgão para o desenvolvimento do Nordeste, insta ressaltar que, como defendido por Cohn (1976), apesar da dimensão em grande medida política da SUDENE, como exposto acima, o governo se dedicou a levantar a bandeira de que a Superintendência funcionaria como um órgão neutro, do ponto de vista político, em relação a suas propostas de planejamento regional, por ser absolutamente técnico. Pode-se dizer que esta postura buscava dar legitimidade ao órgão, dentro da concepção ascendente na época quanto à superioridade de soluções “técnicas”, como forma de vencer suas resistências políticas: “[...] o poder através do planejamento se legitima no nível da técnica, no que se manifesta enquanto forma de controle social.” (COHN, 1976, p. 154).

O longo período entre a proposta de criação da SUDENE e sua aprovação pelo Legislativo – quase 10 meses – atesta as resistências a sua efetivação, como das oligarquias agrárias temerosas das potenciais mudanças políticas e de organização econômica com a industrialização, ou dos estados mais fracos em termos políticos e econômicos, no sentido de que o Nordeste não era homogêneo no que tange a problemas e demandas para ser tratado por um único órgão para toda a região, ou ainda dos que acreditavam que a Superintendência iria agir contra os ranços do Departamento Nacional de Obras contra a Seca – DNOCS – como em relação à questão da “indústria da seca”. Por outro lado, a atuação governamental no

---

<sup>20</sup> A Superintendência tinha um Conselho Deliberativo, formado pelos governadores nordestinos e por representantes dos ministérios e órgãos do governo federal mais relevantes para a região. Já sua Secretaria Executiva era formada por uma grande estrutura técnica. Dessa forma, “Seus objetivos eram definidos a partir de planos diretores, concebidos na sua Secretaria Executiva, discutidos no Conselho Deliberativo e levados para discussão no Congresso Nacional [...] Além disso, a SUDENE possuía uma vinculação direta com a Presidência da República, na sua fase inicial.” (GUIMARÃES NETO, 1999, p. 233).

Nordeste encontrou apoio no empresariado do Centro-Sul, vez que oferecia a ele um novo mercado de investimentos e um potencial mercado consumidor, que estava em crescimento. O suporte dos congressistas do Centro-Sul do país nesse sentido foi fundamental para a aprovação da criação da SUDENE. Por fim, não obstante as resistências, a SUDENE é aprovada com a manutenção do seu cerne (COHN, 1976), e sendo apoiada pela maior parte dos governadores dos estados nordestinos, inclusive partidários da oposição, UDN (SOLA, 1998).

Ainda em 1959, em dezembro, Kubitschek se pronuncia ao sancionar a lei pela qual se criava a SUDENE. Esse discurso é uma das únicas vezes em que o presidente se refere aos interesses políticos que se interpuseram à criação de tal Superintendência:

Sou obrigado a confessar, com tristeza, que encontrei obstáculos à formulação da nova política de desenvolvimento do Nordeste, porque o próprio estado crônico de desamparo de uma parte da família brasileira dava margem a uma espécie de indústria, propiciando o estabelecimento e a permanência de clientelas ávidas a serviço de interesses muita vez em conflito com as verdadeiras necessidades do povo e da administração (OLIVEIRA, 1960, p. 351).

É interessante notar que depois que começa a haver uma política mais atuante voltada ao Nordeste<sup>21</sup>, Kubitschek passa a enaltecer o trabalho de seu governo nesse sentido, mencionando com mais freqüência a questão regional, e passa a incluir a política de desenvolvimento dessa região entre as prioridades de política. Por exemplo, ao falar em 1959, assim descreve seu programa de governo:

O programa administrativo foi devidamente distribuído pelos cinco anos do período governamental. Mil novecentos e cinquenta e seis foi o ano do estudo e da fixação dos objetivos a serem atingidos; 1957 e 1958 foram os anos das maiores inversões e dos grandes empreendimentos. Torna-se possível iniciar, no ano em curso, a etapa dos trabalhos de recuperação regional e dos planos de abastecimento. Desta forma, simultaneamente com a etapa da estabilização, teve começo a Operação Nordeste (OLIVEIRA, 1960, p. 102).

Entretanto, apesar de desde 1956 já existir a preocupação governamental com a região, como demonstrado na presença de Juscelino no Encontro dos Bispos do Nordeste e das políticas surgidas deste, a política de desenvolvimento dessa região materializada na SUDENE não havia sido pensada como tal em princípio, não pertencendo ao Plano de Metas, onde estavam as prioridades do governo de Kubitschek, inclusive com aspectos de cunho regional, como a construção de Brasília e a extensão da malha rodoviária nacional. Nesse

---

<sup>21</sup> A Operação Nordeste se transforma na 31ª meta do Plano de Metas.

sentido, a SUDENE se concretiza não por ser uma prioridade do presidente, mas por se tornar imperativa dada a evolução das manifestações de descontentamento na região, reforçadas pela seca de 1958.

Essa inclusão da SUDENE entre as prioridades governamentais mostra-se também no discurso proferido em 1961 no Conselho Nacional de Economia, em que Kubitschek se refere à política de seu governo para com o Nordeste. Ao mencionar a seca de 1958 e os gastos que implicou, afirma que, naquela ocasião, havia se decidido pela tomada de medidas para que a região não voltasse a ser pega de forma desprevenida economicamente por fenômenos tão desastrosos como aquele, e nesse sentido a SUDENE foi criada. Ainda nesse pronunciamento:

Obedeceu-se inicialmente ao preceito de que os recursos escassos disponíveis deveriam ser lançados naquelas áreas em que sua rentabilidade fosse máxima. Esse preceito, cuja desobediência na fase inicial garantiria o insucesso de qualquer plano global de desenvolvimento, levou à escolha dos setores de infra-estrutura econômica para os investimentos e à concentração inicial em áreas onde já existiam economias externas, vinculadas aos investimentos nelas anteriormente realizados. Mas tão pronto foi possível, reorientou-se parte do esforço no objetivo de menor ganho econômico imediato e maior justiça social na distribuição de recursos, criando-se para isso a SUDENE, cujo impacto benéfico se fará sentir plenamente nos próximos anos (OLIVEIRA, 1961b, p. 108).

Uma vez mais esse discurso derradeiro mostra-se importante por nele Kubitschek expor opiniões suas e táticas utilizadas em seu governo que antes não havia publicado. Por este trecho nota-se que – como faz em grande parte desse pronunciamento – o presidente busca provavelmente responder a críticas, no caso relativas à idéia de que seu governo havia se omitido ou mesmo contribuído com a concentração industrial e com a desigualdade regional do país. E afirma que de fato em um primeiro momento sua política governamental concentrou seus recursos em regiões mais adiantadas, como estratégia, para depois de garantido um certo nível de desenvolvimento e de crescimento, se voltar mais detidamente para regiões mais pobres, do que adveio a SUDENE. Nota-se, portanto, uma concepção no sentido de que em princípio seria preciso garantir o desenvolvimento para depois se dedicar a sua distribuição. Dois comentários adicionais podem ser feitos. Em primeiro lugar, esse trecho, ao contrário das palavras ditas pouco antes por Juscelino, novamente menciona a SUDENE como uma iniciativa já planejada em princípio pelo governo, e não como algo que foi se impondo com a evolução deste. Em segundo lugar, Kubitschek só poderia expor essa estratégia de governo de primeiro se dedicar às regiões mais ricas para depois distribuir os resultados às mais pobres ao fim de seu mandato, pois adotá-la como política às claras desde o começo suscitaria reações das regiões e dos setores que teoricamente seriam cuidados

ulteriormente. Entretanto, como citado acima, apenas em um sentido limitado a política levada a cabo com a SUDENE se deu como algo previamente pensado dentro da elaboração do plano de governo de Juscelino, e desta forma se pode inferir que a qualificação como “estratégia já pensada *a priori*” da política de desenvolvimento do Nordeste efetivada somente em um segundo momento do governo foi uma maneira encontrada para justificar o relativo esquecimento de tal região na primeira parte do mandato de Kubitschek (quando o foco estava na industrialização), enquanto a maior preocupação na segunda parte deste seria em grande medida, na verdade, decorrência dos acontecimentos políticos negativos ocorridos em tal região.

Por fim, tomando em conjunto os discursos de Kubitschek sobre o Nordeste, pode-se dizer que em certa medida o presidente supervaloriza as medidas tomadas por seu governo na região, mencionando inúmeras vezes obras como a construção de usinas hidrelétricas. Sem dúvida, a provisão de energia elétrica seria importante para o desenvolvimento dessa região, mas de uma certa forma o destaque dado pelo presidente a obras infra-estruturais como essas, que se inserem dentro das prioridades do Plano de Metas, minimiza ou ofusca o que não foi feito ou o foi de forma insuficiente na região, como no que concerne ao aspecto social. Ademais, pode-se dizer que iniciativas como a da SUDENE de fato foram importantes para a região, ao trazerem incentivos para sua industrialização, por exemplo, mas tardaram um pouco a se concretizar, vez que somente se tornaram urgentes politicamente já na segunda metade do governo, após a seca e as eleições de 1958. Nesse sentido, os estudos encabeçados por Celso Furtado no GTDN foram uma importante contribuição para o desenvolvimento regional, o que foi um mérito do governo de Juscelino, apesar de as medidas práticas em grande medida terem apenas se iniciado no fim do mandato deste presidente ou somente depois do seu término, sendo que posteriormente são obstaculizadas pelos governos seguintes, como após 1964. Entretanto, dada a importância do Nordeste já apontada anteriormente, tal região não poderia ser esquecida pelo discurso presidencial, mesmo que as ações em prol dela tardassem por não serem a prioridade. Ademais, a menção pelo presidente de sua preocupação com a região e das políticas regionais voltadas a ela se fazia importante diante do crescimento industrial acelerado do Centro-Sul do país, que tornava ainda mais nítido o contraste em termos de desenvolvimento que já existia e que prosseguia aumentando em seu governo. O presidente não poderia se omitir sobre uma região quando sua política econômica aparentemente privilegiava *outra* região.

Ademais, deve-se sempre ter em mente que apesar da existência de discursos voltados em específico para o Nordeste, como os mostrados aqui, ao se considerar o discurso de

Juscelino como um todo, eles se referem a uma pequenina minoria, tendo sido um tema muitíssimo menos abordado que outros, como a OPA, a construção de Brasília ou a questão inflacionária, por exemplo. Já quando se dedica a falar sobre essa região, Kubitschek tem uma necessidade constante de descrever pormenorizadamente o que estava sendo feito no Nordeste; talvez esta necessidade de provar que seu governo estava fazendo algo pela região existiria justamente pelo fato de o presidente considerar que as medidas tomadas não estavam sendo suficientes.

Uma vez considerados os passos iniciais da SUDENE tomados no governo de Kubitschek, vale ainda mencionar a continuação dessa estratégia de desenvolvimento regional. Segundo Guimarães Neto (1999), o planejamento regional por meio dessa Superintendência sofre grandes modificações em relação ao que havia sido pensado em princípio. Tendo em vista as divergências de opiniões observadas no Conselho Deliberativo e que chegavam ao Congresso, a SUDENE busca agir “[...] procurando os caminhos de menor resistência [...]” (GUIMARÃES NETO, 1999, p. 235), priorizando os incentivos do governo destinados à industrialização e aos investimentos na melhoria da infra-estrutura, em especial nos setores de transporte e energia elétrica, e na elaboração de pesquisas sobre os recursos naturais regionais. Ademais, com a ascensão dos militares ao poder em 1964, a atuação da SUDENE sofre grandes mudanças, principalmente no sentido de que o planejamento nacional do período militar desmantelou o planejamento regional corporificado naquele órgão. Portanto, apesar do significado dessa experiência de planejamento regional, que na opinião de Baer (1985) foi a primeira que teve êxito, e na visão de Sola (1998) foi “[...] o exemplo mais significativo de reforma *redistributiva* [...]” (SOLA, 1998, p. 170, grifo da autora) que ocorreu no período de Kubitschek<sup>22</sup>, ela não alcançou muitos dos objetivos aos quais se propunha em princípio:

[...] a política de desenvolvimento regional, na prática, terminou sendo sobretudo uma política estritamente econômica, sem uma correspondente ação governamental na dimensão social. À ênfase nos estímulos fiscais e financeiro, na ampliação e modernização da infra-estrutura de transporte e energia elétrica – que significou, sem dúvida, um tratamento prioritário ao Nordeste –, não correspondeu um tratamento diferencial para a região com relação a educação, saúde, saneamento básico e habitação (GUIMARÃES NETO, 1999, p. 257).

---

<sup>22</sup> Segundo Guimarães Neto (1999), o planejamento regional da SUDENE “[...] constitui uma das primeiras experiências de ação coordenada no âmbito de uma grande região brasileira e, certamente, a mais abrangente quando se considera a amplitude das transformações propostas no conjunto de ações da estratégia de desenvolvimento do Nordeste (GUIMARÃES NETO, 1999, p. 228).



Apesar do resultado em certo sentido limitado obtido com a SUDENE, isto não ofusca o significado de tal iniciativa, em que pela primeira vez uma região pobre do país recebe uma atenção governamental materializada em um programa de planejamento do porte desse órgão. Nesse sentido se nota o mérito do governo de Juscelino que, apesar de ter como suas prioridades absolutas a industrialização do país e a criação de infra-estrutura para isso, o que já não seria pouco, também se debruçou sobre a delicada situação do Nordeste, elaborando estudos que ajudaram a elucidar os reais problemas dessa região, bem como foi nessa administração em que se deu o primeiro esboço de atuação prática da SUDENE, aplicando políticas que, baseadas nesses estudos, visavam o desenvolvimento nordestino<sup>23</sup>.

#### 4.3.3 A Região Norte e a SPVEA no Governo de Kubitschek

Por fim, ainda no que concerne à questão regional, insta proceder a mais algumas considerações em específico sobre a atuação governamental de Kubitschek para com a região Norte do país que, por um lado, da mesma forma que o Nordeste, sofria com um elevado nível de pobreza, e, por outro, da mesma forma que o Centro-Oeste, era vitimada por sua reduzida ocupação e pela pequena integração com o restante do país, por seu relativo isolamento portanto.

Em consonância com Ferreira (1999), no período posterior à Crise da Borracha, a Amazônia adentrou em uma duradoura estagnação econômica. A atuação do Estado na região, como defende o autor, seria fundamental, dadas as condições de pequeno povoamento em um território gigantesco, participação muito pequena no produto nacional e condições de vida da população bastante precárias, incluindo a debilidade do saneamento básico e a presença de muitas endemias.

É interessante notar que a primeira iniciativa de planejamento público na região amazônica foi instalada em um período próximo ao governo de Kubitschek, com a criação da

---

<sup>23</sup> Deve-se ter em mente que, segundo Camargo (1996), a origem da preocupação do governo central com políticas voltadas para o problema da desigualdade regional alimentada pelo processo de industrialização, e inclusive as primeiras idéias em torno da criação de um órgão de planejamento regional, se situam no segundo governo de Vargas, de modo que a consideração desse assunto serviu de inspiração para o governo de Kubitschek nesse sentido. Esta autora afirma ainda que, se o governo de Vargas não tivesse sido interrompido como foi, o surgimento da SUDENE poderia ter ocorrido já nessa administração. Portanto, em relação a essa questão regional como em relação a outros aspectos, o governo de Kubitschek bebeu da fonte do segundo governo de Vargas.

Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA – em 1953<sup>24</sup>, que estaria dentro da lógica de uma “[...] política nacional de desenvolvimento econômico.” (FERREIRA, 1999, p. 271). Tal Superintendência incluía os atuais estados da região Norte, além de trechos dos atuais Goiás, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão.

Segundo o autor, os principais objetivos da SPVEA para a década de 1950 seriam: desenvolver na região a produção alimentícia que satisfizesse ao menos sua demanda; complementar a economia nacional, ao produzir na região amazônica matérias-primas e artigos alimentares para consumo em outras regiões do país; explorar as riquezas nos setores energético e mineral; contribuir com a exploração de matérias-primas locais; transformar de forma paulatina a economia extrativa em agrícola e a economia comercial em industrial; incentivar a criação e circulação de riqueza por meio do fornecimento de crédito e do desenvolvimento de uma rede de transportes; e melhorar o nível de vida, bem como os níveis cultural e político da população regional (FERREIRA, 1999).

O primeiro Plano Quinquenal formulado como instrumento de ação da SPVEA se situou quase que totalmente dentro do período de governo de Juscelino, atuando de 1955 a 1960. De forma geral, no que concerne ao período ora em estudo, a SPVEA visaria com tal Plano Quinquenal “[...] aplicar recursos em setores considerados prioritários, de saúde a transportes e comunicações, propiciando novas condições infra-estruturais para a região, colocando bases para um crescimento duradouro, auto-sustentável no longo prazo [...]” (FERREIRA, 1999, p. 270).

Para tanto, o Plano previa, entre outras medidas, o desenvolvimento do sistema de crédito na região, que viesse a oferecer taxas de juros baixas.

Quanto aos pronunciamentos do presidente sobre esta região tem-se, em primeiro lugar, que Juscelino foi poucas vezes aos estados do Norte do país, mas é interessante que logo no início de seu mandato dirigiu-se a Manaus para falar sobre medidas que seriam tomadas para o desenvolvimento da região amazônica durante seu governo. Assim, em 18 de abril de 1956, na capital do Amazonas, Kubitschek discorre longamente sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Em princípio, portanto, Kubitschek não se esquece de uma das regiões mais carentes do país já àquela época.

O presidente afirma, indo ao encontro do que fala para o país como um todo, que é preciso se conhecer melhor, se usando de todo o conhecimento técnico disponível, a realidade de tal região – a Amazônia – para que se pudesse agir de forma a melhorar suas condições. Ou

---

<sup>24</sup> A SPVEA foi substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM – em 1966.

seja, também para esta região em específico reconhece a importância do uso da tecnologia para a obtenção do desenvolvimento. Ademais, pelo trecho abaixo, nota-se a inclusão por parte do presidente da importância do desenvolvimento da região para o desenvolvimento do país como um todo, ao dizer que a Amazônia é

[...] pouco mais ou menos o deserto, um grande tesouro que se acha encoberto. Estamos diante do drama da terra enigmática à espera da energia humana que a subjuga, discipline e dela faça um fator de enriquecimento do país e da consolidação de sua independência econômica (OLIVEIRA, 1958a, p. 73).

E, além de afirmar que o preocupa a dimensão do que seria preciso fazer na região, e que trabalharia arduamente para o seu bem, defende, de acordo com uma visão intervencionista: “A Amazônia é um problema de governo que deve ser colocado com grandeza e exatidão. É mais do que um problema de governo: é na verdade um problema de consciência da nacionalidade.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 74).

É interessante o fato de Juscelino afirmar que a Amazônia é uma questão nacional, de nacionalidade, defendendo que sua preocupação para com tal região é importante para todo o país, não somente para ela própria. E adiciona: “Posso dizer-vos, portanto, considerando os programas já apresentados, que espero considerável participação da Amazônia na execução dos projetos que visam atingir as metas econômicas fixadas no meu plano de desenvolvimento nacional.” (OLIVEIRA, 1958a, p. 76).

Destarte, pode-se notar que Kubitschek inclui como importante o desenvolvimento da região Norte para o desenvolvimento nacional que ele intenta, da mesma forma que faz com o Nordeste e mesmo o Centro-Oeste do país: Kubitschek afirma ser necessário para o país todo o desenvolvimento da Amazônia, indo ao encontro de sua visão já exposta de que o país era um todo orgânico.

Ainda, advoga que a Amazônia é uma região que apresentava “[...] condições peculiares que exigem soluções próprias e novas [...]” (OLIVEIRA, 1958a, p. 74). É importante o reconhecimento da necessidade de se estudar os problemas em específico dessa região; notar suas questões específicas é o primeiro passo para se poder agir contra as desigualdades regionais.

Na opinião do presidente, ademais, o desenvolvimento sócio-econômico dessa região seria mais simples que de qualquer outro território a ser explorado do planeta, devido à presença nela de uma grande rede hidrográfica, que torna mais fácil o transporte e o escoamento da produção, bem como pela presença na região de recursos minerais em grande

quantidade, apesar de ainda pouco conhecidos. Juscelino ainda menciona que o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em seu governo, forneceria crédito à região de forma a trazer incentivos às atividades econômicas e a viabilizar o investimento de mais capital, já que o sistema de crédito então prevalecente naquela região não daria conta disso. Seria preciso para a efetivação do Plano que se estudasse o potencial da região, que fosse melhorado o seu serviço de saúde, bem como dos transportes e da comunicação para permitir o movimento de produtos, entre outros elementos.

Por fim, vale citar que Juscelino afirma que o Fundo de VEA contaria com recursos para financiar todas as atividades produtivas da região, de forma a fazer com que ela colaborasse com seu governo, produzindo bens importantes para o Plano de Metas como borracha e minério de ferro, e gerando inclusive divisas com sua produção de itens como o manganês. Garante ainda que seu governo por meio da SPVEA procuraria expandir a produção e a produtividade agropecuária da região, para buscar garantir o seu próprio consumo. Em suma, Kubitschek não ignorava a importância dos pontos presentes no Plano Quinquenal da Superintendência, tampouco omitia a importância da participação governamental para o desenvolvimento da região.

Já ao falar em Belém, em novembro de 1957, apesar de estar em uma reunião dos prelados da Amazônia, Juscelino não fala quase nada sobre a região em específico, voltando seu discurso para questões atinentes ao Nordeste, e reconhecendo que a atuação governamental naquela região estava mais atrasada que nesta última: “O que se está fazendo no Nordeste há de ser feito na Amazônia, se [...] não me faltarem a compreensão e apoio do povo brasileiro, através dos seus representantes no Congresso.” (OLIVEIRA, 1958b, p. 250).

E na mesma linha: “[...] espero em Deus possa fazer pela Amazônia o que tenho feito pelas outras regiões do país.” (OLIVEIRA, 1958b, p. 252). Nesse sentido, portanto, o presidente reconhece que tal região pelo menos até aquele momento estava sendo menos assistida que outras, como o Nordeste.

Apesar das declarações de Kubitschek reconhecendo a importância do investimento na região Norte, a execução orçamentária do Plano Quinquenal da SPVEA ficou consideravelmente aquém da previsão orçamentária, e vários projetos foram atingidos se não pelo corte, no mínimo pelo atraso no recebimento dos valores estipulados na previsão de gastos – o que comprometeu tal Plano consideravelmente (FERREIRA, 1999), e denota que o investimento de recursos por parte do governo nessa região não foi de fato uma prioridade. A tabela a seguir quantifica as defasagens de investimentos:

TABELA 6

Defasagem entre previsão e execução orçamentária dos dispêndios, dentro do I Plano Quinquenal da SPVEA, para o período de 1956 a 1960

Setores	Defasagem
Desenvolvimento Cultural	50,8%
Produção Agrícola	42,9%
Recursos Naturais	43,9%
Créditos e Participações	36,8%
Energia	43,4%
Saúde	34,8%
Transportes e comunicações	29,2%

Fonte: Elaborada a partir de dados de Ferreira (1999, p. 276).

Faz-se compreensível, dado o contexto de então, que o setor de transportes e comunicações é o que tem a menor restrição em relação à previsão orçamentária, isto devido à construção da rodovia Belém-Brasília, dentro do Plano de Metas, que recebeu um significativo montante de recursos.

De fato, o presidente realça a importância da rodovia Belém-Brasília para a ocupação da região amazônica (como já mencionado no item que tratou sobre a construção da nova capital), em detrimento de outros setores, no avançar de seu governo. Em junho de 1958, ao se pronunciar em Brasília, Kubitschek cita as rodovias que estavam sendo construídas para ligar a nova capital a pontos do país, destacando entre outras a estrada Brasília-Belém, que viria a ter dois mil e duzentos quilômetros. Afirma que com a construção desta rodovia se obtinha o “[...] desbravamento da grande selva.” (OLIVEIRA, 1959, p. 259), criando acesso inclusive a uma porção do país que não havia sido ainda atingida por indivíduos pertencentes à civilização, sendo que vinte mil trabalhadores estavam naquele momento a estabelecer “[...] a ligação entre a cidade que acaba de nascer e essa Amazônia que deixará de ser a misteriosa terra [...]” (OLIVEIRA, 1959, p. 259).

Outro discurso em que Juscelino se dedica a falar mais detalhadamente sobre a região Norte do país é proferido em outubro de 1958, em Belém, ao visitar a Escola de Agronomia desse estado. Afirma que a prova de que seu governo estava se preocupando e se dedicando à região Norte seriam as várias medidas tomadas pela iniciativa de seu governo ou que estavam recebendo seu estímulo. Sendo assim, Kubitschek fala sobre obras nessas regiões, que eram principalmente obras ligadas às prioridades do Plano de Metas, não constando por exemplo políticas sociais.

Já em dezembro 1960, igualmente em Belém, ao receber o título de cidadão honorário, o presidente garante novamente que estava se preocupando e se dedicando ao desenvolvimento não só do estado do Pará mas de toda região amazônica.

Decidiu-se [...] a incorporar simbolicamente na cidadania desta ilustre terra o Presidente que prestou à Amazônia o serviço a que a sua consciência brasileira o obrigava, o serviço de articulá-la com os caminhos reais do desenvolvimento e da unificação nacional [...] (OLIVEIRA, 1961a, p. 417).

E mais uma vez destaca o significado benéfico para a região da rodovia Belém-Brasília, que estava em construção, que seria a trilha de acesso da produção da região Norte ao Planalto bem como a todo o país, até o litoral.

Na opinião de Baer (1985), a experiência da SUDENE foi a primeira experiência que teve êxito de planejamento, não enxergando sucesso na SPVEA que se comparasse ao da Superintendência nordestina. O autor atribui essa diferença de êxitos em certa medida ao fato de para a região da SPVEA a elaboração de planos de ação ter sido menos eficiente, e ao fato de ter havido na região Norte muito menos pressão de ordem política que no Nordeste em prol da concretização da política de desenvolvimento regional.

Contudo, não obstante o não cumprimento dos gastos previstos no Plano Quinquenal, para Ferreira (1999), “[...] é inegável o impacto da aplicação do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia [...]” (FERREIRA, 1999, p. 275)<sup>25</sup>. Ademais, em todo o período que vai da segunda metade da década de 1940 até a década de 1960, a participação da região Norte na renda interna do país atingiu seus maiores valores em 1957 – o que seria explicado segundo o autor pelos “[...] efeitos multiplicadores da atuação da SPVEA.” (FERREIRA, 1999, p. 287), e em 1961 – como resultado da integração da região com o Centro-Sul do país em decorrência da construção da rodovia Belém-Brasília. Por outro lado, na década de 1960 e no período militar como um todo, segundo este autor, a SPVEA passou a contar gradualmente com menos recursos, ocorrendo novamente defasagens entre previsão e execução

---

<sup>25</sup> Ainda é interessante ter em mente que a Zona Franca de Manaus foi criada durante o período de governo de Kubitschek, em 1957, para ser outro instrumento que, em termos regionais, serviria para estimular a ocupação e o desenvolvimento do interior, como faria Brasília em relação ao centro do país. A Zona Franca funcionaria para fins como de armazenamento, conservação e retirada de produtos, oriundos do exterior e que fossem voltados para o consumo da região amazônica, bem como de outros países que fizessem fronteira com o Brasil ou que fossem banhados pelo rio Amazonas. Ademais, a lei que instituiu tal Zona objetivava melhorar a circulação de produtos, procurando beneficiar os exportadores e coibir o contrabando então vigorante na região. Entretanto, a Zona Franca somente foi regulamentada em fevereiro de 1960 e, além disso, devido a pendências referentes à demarcação de sua área, até 1967, ela não foi mais que um entreposto comercial, não atingindo os objetivos intentados em princípio (FERREIRA, 1999).

orçamentária, fatores que comprometeram consideravelmente a política de planejamento desta região.

Dessa forma, portanto, pode-se ressaltar o não cumprimento das previsões de gastos para a região Norte no governo de Kubitschek, o que demonstra a primazia dada a outros setores e outras regiões do país, contribuindo certamente com a manutenção da desigualdade na distribuição regional da renda. Entretanto, não se deve perder de vista que, principalmente por meio da Belém-Brasília, principal atuação destacada por Juscelino, tal governo de fato contribuiu com a integração da região amazônica à economia nacional, mais do que fizeram governos subseqüentes.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na introdução desta dissertação, expôs-se uma definição do pensamento desenvolvimentista segundo a qual este girava em torno de três conceitos básicos: industrialização, intervencionismo pró-crescimento e nacionalismo. Nos capítulos 1 e 2, observou-se a materialização destes conceitos no governo e nos discursos de Kubitschek. No presente capítulo, foram salientados aspectos que elucidam por sua vez um tema relativamente ausente do discurso e das políticas, qual seja, a questão distributiva. Isto encontra resposta, contudo, como foi exaustivamente mostrado, no próprio pensamento desenvolvimentista que, ao enfatizar o *crescimento*, vê a *distribuição* dos resultados deste como uma decorrência, à qual não deveria ser dada prioridade, vez que a política de industrialização em si geraria como resultado o desenvolvimento em termos sociais. Nesse sentido, a pouca ênfase em políticas sociais no governo de Juscelino<sup>26</sup> bem como a pouca referência a este tema em seu discurso (em comparação com outros assuntos) não podem ser vistos com surpresa: a despeito de juízos morais, a postura do presidente encontra respaldo no pensamento dominante em sua época e que ele abraçou totalmente.

Em consonância com Colistete (1992), o pensamento cepalino da década de 1950, influenciador em grande medida do desenvolvimentismo, contribuiu grandemente para esta forma de enxergar a questão distributiva. Como os países latino-americanos sofriam de carência de recursos para empreender o desenvolvimento industrial, esta Comissão defendeu

---

<sup>26</sup> Menciona-se “pouca ênfase” porque políticas como a concernente à SUDENE podem ser consideradas como políticas sociais, de certa forma.

que uma das principais fontes de tais recursos deveria ser o capital estrangeiro, porque o uso deste não viria ao encontro dos interesses das elites destes países, o que ocorreria com alternativas a esta forma de capitalização que, ao se valer unicamente do capital doméstico, exigiriam para tanto “[...] mudanças profundas [...] nas estruturas de distribuição de renda, de propriedade e consumo [...]” (COLISTETE, 1992, p. 34). Esta nuance do pensamento cepalino, que considerava que a melhoria social seria consequência do desenvolvimento industrial, se mostrou agradável aos olhos das elites latino-americanas desejosas deste desenvolvimento, o que explica a importância que este pensamento adquiriu na elaboração das políticas governamentais da América Latina neste período.

Como foi visto ao longo deste capítulo, de uma maneira geral, Kubitschek aborda vários temas atinentes a questões distributivas no que concerne aos aspectos regional, social e setorial. Quanto aos setores produtivos, Juscelino não menciona a perda relativa de importância e atenção que o setor agrícola passa a ter em seu governo, buscando realçar as medidas tomadas para o benefício de tal setor, medidas essas que eram sobretudo integrantes do programa de infra-estrutura de seu Plano de Metas, que tinham reflexos por extensão na agricultura (e pecuária).

No que concerne mais especificamente ao aspecto distributivo em termos sociais foi visto que, apesar da pouca dedicação de seu governo a setores como saúde e educação, o presidente se preocupa em várias ocasiões ao longo de seu mandato em enfatizar que seu governo agia em prol da área social. Ademais, apesar da perda relativa sofrida pelos trabalhadores como decorrência do financiamento inflacionário do Plano de Metas, que se reflete no descontentamento destes manifesto em greves, Juscelino não revela tal perda, buscando também destacar que seu governo se preocupava com os trabalhadores, com seu poder aquisitivo, bem como afirmando que estes seriam os principais agentes e beneficiários do desenvolvimento industrial.

No que se refere ao aspecto regional, Kubitschek frisa em seus pronunciamentos que estava atento à desigualdade existente entre as regiões do país, e se dedica também a mencionar as medidas tomadas para diminuir tal desequilíbrio. Foi visto dessa forma que o presidente realça fortemente a construção de Brasília como uma obra de grandes efeitos benéficos sobre a redução da desigualdade regional, ao permitir a ocupação produtiva de regiões desertas do país, como o Centro-Oeste e o Norte, que ademais seriam beneficiados com a meta rodoviária de seu governo. Ainda, Kubitschek aborda em seus pronunciamentos a região Norte, destacando o significado para esta da construção da rodovia Belém-Brasília, e trata várias vezes da região Nordeste, que se configurou como uma região politicamente



preocupante em seu mandato, o que resultou na criação da SUDENE, órgão a respeito do qual Juscelino discorre enfatizando sua importância também no sentido da redução da desigualdade regional. Pode-se concluir que a ênfase que o presidente dá à questão regional talvez tenha sido uma forma de responder a críticas quanto ao abandono de determinadas regiões, abandono esse que talvez não tenha sido maior em termos absolutos que o ocorrido em outros governos, mas ao qual é incidida maior luz nesse momento, pelo fato de o desenvolvimento industrial se concentrar no Centro-Sul do país. Pode-se dizer ademais, que, apesar de Kubitschek sempre afirmar que o desenvolvimento de regiões como o Nordeste e o Norte seria condição *sine qua non* para o efetivo desenvolvimento do país como um todo orgânico, seu programa de industrialização é bem-sucedido no Centro-Sul, independentemente do maior ou menor sucesso das medidas de seu governo em prol daquelas duas regiões<sup>27</sup>.

Em termos de desigualdades, em suma, pode-se concluir que Juscelino trata desse tema de forma relativamente aberta em relação ao desequilíbrio entre regiões existente no país, garantindo sempre em discurso que seu governo estaria atento a essa situação e agindo de forma a revertê-la, a despeito de em que medida isso se concretizou. Já quanto à questão social, o presidente nega a existência de desigualdade abertamente (apesar de reconhecer a existência de uma parcela da população vitimada pela pobreza), nunca tratando explicitamente da questão da distribuição de renda, por exemplo, mesmo que fosse para dizer que ela se daria como consequência do desenvolvimento industrial. O presidente não explicita a existência de desigualdade social no país, ao ter como certo que os trabalhadores estavam sendo beneficiados com o desenvolvimento, o que também seria refletido ao dizer que seu governo estava tratando bem de questões como referentes a saúde e educação.

Como pontos ausentes em seu discurso, os que mais se destacam são o silêncio sobre a reforma agrária e a extensão da legislação trabalhista à zona rural, dois elementos que se mostravam proibitivos politicamente naquele momento, devido à sua recusa por importantes setores do governo que integravam os pilares de sustentação de Kubitschek no poder. Nesse sentido, tais temas delicados são minimizados pela sua omissão no discurso presidencial. Entretanto, outros temas não menos importantes mas menos polêmicos que estes, como os mencionados anteriormente, são abordados por Kubitschek, vez que de fato o presidente não

---

<sup>27</sup> Pode-se defender ainda que a concentração industrial nessa região não teria sido fruto somente de uma escolha deliberada do governo, mas foi em certa medida consequência da evolução prévia do processo de industrialização do país, com o qual no governo Kubitschek apenas se consolidaram São Paulo e o Centro-Sul como áreas mais industrializadas e que cresciam mais em decorrência disso.

poderia simplesmente omitir quaisquer assuntos de cunho distributivo nesse sentido, o que sem dúvida chamaria atenção sobre eles.

Como forma de sintetizar o pensamento de Juscelino sobre as questões distributivas, vale mencionar, por fim, um pronunciamento feito já no final de seu mandato, em 15 de dezembro de 1960<sup>28</sup>, em que expõe, de forma perfeitamente clara, a concepção de que o desenvolvimento via industrialização seria o ponto a partir do qual se atingiria maior bem-estar, maior padrão de vida, e que seu governo havia sido vitorioso nesse sentido:

[...] o meu Governo deixa um vasto campo de atividade, pois os empreendimentos, levados a efeito neste quinquênio, modificaram, realmente, a estrutura de nossa grande Nação. Encontrareis, pela vossa frente, um Brasil bem melhor que aquele defrontado pela minha geração acadêmica, um Brasil mais forte e mais apto a subjugar a subnutrição, a pobreza, a doença, o analfabetismo. Elevando-se o padrão de vida das massas, por mercê do nosso crescente desenvolvimento industrial, circulando mais ativamente a riqueza e se multiplicando as oportunidades de trabalho, em cada setor a vida se tornará mais fácil e mais atraente (OLIVEIRA, 1961a, p. 437).

Este trecho, enfim, resume o pensamento desenvolvimentista no que tange à questão social. Cardoso (1978), que também analisa o discurso de Juscelino, assim vê tal questão:

[...] aparece [...] se não propriamente uma imagem de igualdade social no futuro, no estado de desenvolvimento, pelo menos a idéia, esta então muito nítida, de que a prosperidade atingirá todo o Povo, de que o proveito será de todos. Mesmo que permanecesse a diferenciação social; não haveria mais nem regiões pobres, nem grupos pobres. Se o desenvolvimento é riqueza, conseguindo-se chegar até ele, não haverá mais pobreza (CARDOSO, 1978, p. 96-97).

Portanto, a visão dessa autora se coaduna com a opinião deste trabalho.

Não se pode perder de vista que, apesar de este capítulo ter enfatizado os trechos em que Kubitschek trata de questões distributivas, tais assuntos têm uma participação relativamente pequena no rol de temas constituintes de seu discurso, como também não são os que merecem mais entusiasmo de sua parte, o que demonstra uma vez mais seu papel secundário.

Ademais, insta ressaltar que esse papel secundário atribuído à distribuição no discurso e no governo de Kubitschek foi “aceitável” devido ao crescimento econômico então verificado, de forma que este lado da moeda se destacou tanto que permitiu um certo esquecimento do outro lado. Sem entrar no juízo de valor se a prioridade de Juscelino seria a “correta”, pode-se dizer que este presidente atingiu seus objetivos, consolidando o

---

<sup>28</sup> Discurso realizado em Belo Horizonte, ao ser paraninfo dos formandos em Odontologia da Universidade de Minas Gerais.

desenvolvimento industrial do país, apesar de não se preocupar diretamente com políticas sociais. De fato, naquela época, em que a industrialização ainda estava sendo forjada, estes assuntos ainda se mostravam menores: mesmo que não o fossem em importância, eram menores em termos de prioridade para uma política que considerava urgente desenvolver industrialmente o país. Além disto, não se pode desconsiderar que esta “escolha” foi a que se mostrou factível naquele momento, tendo em vista os interesses então prevalecentes, como em relação à reforma agrária, antes mencionada. Em suma, no governo de Kubitschek, da mesma forma que se logrou o crescimento econômico em detrimento da estabilidade monetária, o crescimento em termos absolutos ficou à frente de sua distribuição de forma homogênea, seja entre regiões, seja entre classes sociais ou setores produtivos.

Contudo – como defendido por muitos autores – se por um lado o crescimento econômico do período Kubitschek tornou mais amenas as reivindicações por uma maior distribuição, uma vez que o desenvolvimento industrial ia se consolidando, este assunto vai podendo aos poucos se salientar de forma que, no período subsequente ao de Juscelino, passa a constituir um importante tema do debate nacional. Com o término do governo de Kubitschek, e em grande medida como consequência das políticas dessa administração, o país continua a conviver com problemas no balanço de pagamentos e de cunho inflacionário, ao que, ademais, é acrescido um problema econômico grave: a recessão. E com esta, emergem ainda mais fortes as reivindicações por reformas sociais, de forma que a negligência ou menor importância dada a alguns setores passa a gerar um maior incômodo na sociedade, não mais ficando oculta. Em síntese: a maior pujança atingida pela economia do país por meio da industrialização passou a realçar os setores que não acompanharam tal desenvolvimento. Uma vez que o desenvolvimento industrial se consolida como realidade, passa a haver maior espaço para a preocupação em torno das chamadas “reformas de base”, entre as quais a reforma agrária.

E a preocupação atinente às reformas de base se forja inclusive dentro do pensamento desenvolvimentista, constituindo-se em um dos temas que configuram a “crise do desenvolvimentismo” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 409), ocorrida no período posterior a Kubitschek. Basicamente, o pensamento econômico nacional começava a advogar que o crescimento não seria factível sem um tratamento adequado da questão social, por meio de políticas distributivas, não podendo se ater como até então ao desenvolvimento industrial. Segundo este autor, crescia a noção de que, entre outros pontos, na ausência de uma reforma agrária e de uma modificação na distribuição de renda, a industrialização não seria suficiente para lidar com problemas como a pobreza (da população e de regiões) e o desemprego.

Por fim, pode-se afirmar que em alguma medida o surgimento destas questões no governo de Kubitschek, apesar de não assumirem nele uma dimensão tal que pudesse tirar o foco do programa de desenvolvimento, contribuíram para que Juscelino não elegeesse um sucessor, vez que, como apontado por Skidmore (1988), Jânio Quadros, que assume o poder em 1961, incluiu em sua campanha o tratamento por parte de seu governo de setores que haviam sofrido descuido, como saúde, educação e agricultura.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez que as principais conclusões obtidas deste trabalho foram sendo expostas à guisa de considerações finais de cada capítulo, o intuito desta seção é apenas sintetizar os elementos de mais destaque, como forma de permitir uma visão geral e integrada sobre os temas que estiveram em pauta, bem como dos aspectos que vieram à tona no decorrer do estudo.

O período de governo de Juscelino Kubitschek, de 1956 a janeiro de 1961, fez-se notável por possibilitar crescimento econômico num contexto democrático caracterizado por uma relativa estabilidade política. Por meio da análise dos discursos presidenciais de Kubitschek, intentou-se, basicamente, descortinar como se deu o uso de sua palavra oficial como instrumento para divulgar a ideologia desenvolvimentista, que por sua vez foi o pilar sobre o qual se sustentou seu programa de governo, dando legitimidade a este.

A análise processada ao longo deste trabalho, tendo como suporte a consideração da literatura histórica pertinente, apurou, em primeiro lugar, que de fato a ideologia desenvolvimentista foi um elemento intrínseco ao discurso de Kubitschek, servindo de base para todas as suas considerações de ordem econômica, a respeito das atuações do seu governo, principalmente sobre o Plano de Metas e sobre a postura manifesta quando da eclosão de crises.

No que concerne à inflação, que se projetou como um dos principais problemas econômicos vividos no período de Juscelino, viu-se que, de acordo com o pensamento do presidente exposto em discurso, o desenvolvimento seria premente para resolver de forma definitiva a questão inflacionária. Ademais, apurou-se, principalmente, que o desenvolvimento era tido como mais importante que a inflação, no sentido de que, mesmo se a industrialização do país exigisse a expansão inflacionária, tal preço se mostrava válido ante o grande retorno que seria obtido com o alcance do desenvolvimento. Ao se discutir o tema da inflação, ainda, pôde-se notar a dimensão cepalina de Kubitschek, manifesta basicamente por meio do uso do pensamento estruturalista a serviço do desenvolvimentismo – na medida em que tal concepção se mostrou útil.

Ao se proceder à análise de questões atinentes a política externa do governo de Kubitschek, observou-se que o presidente demonstrava, basicamente, ver com bons olhos a

entrada de capital estrangeiro no país, agindo no sentido de estimular tal entrada, aspecto referente ao qual sua atuação se aproxima da que seria defendida pelo pensamento econômico convencional. Foi visto como o presidente se valeu de conceitos como os de independência e autonomia, buscando compatibilizar o que muitos de seus contemporâneos e estudiosos de seu período consideraram conflitante – a defesa de que o incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros no país em uma política industrializante poderia estar dentro de uma lógica nacionalista, preocupada com o desenvolvimento nacional, para o qual tais capitais seriam importantes.

Enfim, observou-se uma característica comum no que concerne à interpretação das dificuldades econômicas vividas em decorrência do processo inflacionário bem como dos problemas de balanço de pagamentos e de endividamento externo, causadas em grande medida pela política econômica então levada a cabo (e também pela crise do café). Apesar da dimensão da crise ocorrida nestes setores, o tratamento secundário então dado a eles se mostrava aceitável ou até mesmo instrumental dentro de uma lógica que priorizava o desenvolvimento industrial, de forma que considerações de ordem econômica referentes a estabilidade monetária e equilíbrio do balanço de pagamentos poderiam ficar, em certa medida, em segundo plano, contanto que tal desenvolvimento, efetivado por meio do Plano de Metas, fosse concretizado.

Quanto ao tratamento dispensado pela ideologia à questão distributiva, viu-se que esta também não esteve em primeiro plano, vez que uma melhor distribuição de renda estaria condicionada também ao desenvolvimento industrial, vindo como decorrência deste, de forma que políticas sociais não foram prioridade. Tampouco preocupações concernentes à distribuição dos frutos do crescimento entre segmentos da sociedade, setores produtivos e regiões balizaram a política governamental, de forma que esta por vezes se mostrou como mantenedora das desigualdades existentes anteriormente, ou aumentou ainda mais o nível destas – apesar de medidas de peso como a criação da SUDENE ou a construção da nova capital da República, esta marcando a “marcha para o Oeste” ocorrida no período e tendo como um de seus objetivos a desconcentração regional.

Ainda, concluiu-se, através da análise dos discursos de Kubitschek, que o desenvolvimentismo se manifestou neles de forma plena, explicitando seus três elementos-chaves. A defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento e o nacionalismo estiveram nitidamente presentes nas propostas e nas ações do governo da segunda metade da década de 1950. A defesa da industrialização, âmago do Plano de Metas, foi o tema mais freqüente no discurso de Juscelino, no que concerne não somente aos temas abordados nos

capítulos deste trabalho, mas também de uma maneira mais geral. O intervencionismo pró-crescimento, mesmo que não exposto com este nome, balizou as propostas e as políticas de tal governo, em que o Estado assumiu as rédeas de forma direta ou estimulando a atuação privada, gerando incentivos e arrancando obstáculos. O nacionalismo também foi nítido, existindo desde o caráter *sui generis* descrito acima, no que se refere em específico à forma de tratamento do capital forâneo, mas estando também, de modo diluído, presente em grande parte dos pronunciamentos de Kubitschek, em sua constante exaltação do país, segundo a qual o Brasil era uma nação pujante, que estaria buscando, por meio do programa de desenvolvimento então levado a cabo, apenas atingir sua grandeza potencial e obter no plano internacional a inserção a que de fato tinha direito.

A análise do discurso não se prestou somente a estudar os elementos nele explicitados, mas também para a observação do silêncio de Kubitschek quanto a temas importantes – e o significado de tal silêncio. Na análise de retórica feita por Bianchi e Salviano Junior (1996) de um texto de Raúl Prebisch, os autores encontram uma estratégia largamente usada também por Juscelino. Seguindo tal estratégia, Kubitschek divulgou amplamente informações e dados estatísticos que corroborassem seus argumentos, de forma a destacar dados favoráveis de seu governo e legitimadores de seu programa de desenvolvimento, como em relação aos êxitos que iam sendo alcançados nas metas referentes à infra-estrutura e ao setor industrial em si. Por outro lado, o presidente dava bem menos ênfase ou mesmo omitia informações que contradissem o êxito de seu governo. É dentro desta lógica que se pode compreender as palavras mais contidas de Juscelino quanto ao avanço da inflação, aos problemas do setor externo ou sobre questões delicadas referentes a distribuição de renda, como reforma agrária e expansão das leis trabalhistas ao campo. Ao omitir os pontos mais delicados de seu governo e ao incidir luz sobre as áreas para as quais buscava proeminência e aceitação, Kubitschek buscou minimizar a importância dos temas problemáticos, *vis-à-vis* o cerne do Plano de Metas, que seguia sendo cumprido a despeito das dificuldades econômicas que impunha. Nota-se, assim, mais uma dimensão do uso da ideologia desenvolvimentista como elemento sustentador de sua administração, ao buscar, por meio de sua retórica, o convencimento quanto à premência de sua política governamental, ao colocar os resultados desta num patamar superior aos problemas.

Em suma, o que se pode destacar do estudo do período presidencial de Kubitschek é o sucesso de seu programa de desenvolvimento, vez que os objetivos prioritários de política econômica corporificados em metas foram de fato atingidos, independentemente dos problemas que geraram em consequência. E para tal êxito, notável dada a dimensão da

evolução econômica experimentada então pelo país, nota-se ainda a força da ideologia, como forma de não somente angariar a simpatia de uma população cada vez maior e que aumentava paulatinamente sua participação política, mas ao mesmo tempo contemporizar junto à tênue estrutura política que sustentava seu mandato. Com o desenvolvimentismo, em síntese, foi que se buscou o convencimento quanto à validade do vultoso programa governamental de Juscelino, mesmo em um contexto marcado por elementos desfavoráveis que, se não contemporizados de forma correta, poderiam comprometer, de fato, a consecução do Plano de Metas. Desta forma, o presidente da República, como principal porta-voz de seu governo e principal divulgador do pensamento desenvolvimentista, mantendo com firmeza as prioridades absolutas de sua gestão até o fim de seu mandato, independentemente das crises, críticas e oposições que enfrentou, conseguiu levar a cabo seu programa de desenvolvimento. E isto se deu de forma tal que, apesar do legado econômico, político e social problemático que deixou, como resultado de uma administração muitas vezes irresponsável, seu governo é, até hoje, um dos mais populares que o país já teve, sendo, ainda na atualidade, referência de vigor administrativo, entusiasmo e irremediável tom otimista, que se espraiavam para a população<sup>1</sup>. Ao manter, até o final, expressivas taxas de crescimento por meio da industrialização como seu fim último, como sua “razão de ser”, o governo de Kubitschek, encarnando como nenhum outro a linguagem desenvolvimentista (na sua fase de melhor desempenho, inclusive), foi dotado de eficácia, ao menos em relação a um elemento em específico – o cumprimento de metas estipuladas *a priori*. E isto se deu independentemente da eficiência em tal cumprimento<sup>2</sup> – vez que a forma com que foi efetivada sua política econômica levou a que fossem cobrados, e já no início dos anos 1960, os custos deixados pelo desequilíbrio do setor público, pela expansão inflacionária, pelo desajuste das contas externas e pelo fortalecimento de desigualdades – cobrança renunciada pela ascensão à presidência de um sucessor que abraçou como causa de sua campanha, justamente, a superação da situação desordenada em que se encontrava o país.

---

<sup>1</sup> Como defendido por Benevides (1991, p. 13), “[...] o talento de JK consistia na provocação contagiante de um ‘estado de espírito’ de esperança e otimismo.”

<sup>2</sup> Tendo a seu favor, inclusive, expedientes de muito valor simbólico, corporificados por exemplo na forma em que algumas de suas políticas foram sentidas pela população em lugares via de regra até então não atingidos de forma palpável pelo desenvolvimento, como resultado da instalação da indústria automobilística, do espraiamento de rodovias e da construção de Brasília, principalmente, alimentando a idéia de unidade nacional.



## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana: 1889/1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445p.

BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985. 593p.

BARBOSA, Fernando de Holanda. **A inflação brasileira no pós-guerra**: monetarismo *versus* estruturalismo. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1983. 231p.

BARBOSA, Francisco de Assis. O quinquênio Kubitschek. In: QUADROS, Jânio; FRANCO, Afonso Arinos de Melo (Ed.). **História do povo brasileiro**. São Paulo: J. Quadros, 1967. v. 6, p. 179-212.

BARROS, José Roberto Mendonça de. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987. p. 111-137.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; PEREIRA, Bruno Rodrigues. Revisão crítica da hipótese da ocorrência de poupança forçada entre 1956 e 1963. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11, 2006, Vitória. **Anais...** Vitória: UFES, 2006. 1 CD-ROM.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. p. 9-22.

\_\_\_\_\_. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956/1961. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 294p.

BIANCHI, Ana Maria; SALVIANO JUNIOR, Cleofas. Prebisch, a CEPAL e seu discurso: um exercício de análise retórica. In: REGO, José Márcio (Org.). **Retórica na economia**. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 163-179.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 480p.

BONELLI, Régis; RAMOS, Lauro. Distribuição de renda no Brasil: avaliação da tendência de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 76-97, abr./jun. 1993.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930/1964). In: BORIS, Fausto (Dir.). **História geral da civilização brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. t. 3, v. 3, p. 121-224.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Duas opiniões sobre a inflação na América Latina. In: HIRSCHMAN, Albert O. (Coord.). **Monetarismo vs. estruturalismo: um estudo sobre a América Latina**. Rio de Janeiro: Lidador, 1967. p. 81-92.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930/1970**. São Paulo: Global, 1985. 369 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. Introdução. In: \_\_\_\_\_. **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1980a. p. 7-15. (Cadernos CEBRAP, n. 33).

\_\_\_\_\_. O Desenvolvimento na Berlinda. In: \_\_\_\_\_. **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1980b. p. 129-163. (Cadernos CEBRAP, n. 33).

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento: Brasil: JK-JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 459p.

CARONE, Edgard. **A quarta república: (1945/1964)**. Rio de Janeiro: Difel, 1980. 587p.

\_\_\_\_\_. Evolução política (1945/1964). In: \_\_\_\_\_. **A república liberal**. São Paulo: Difel, 1985. v. 2, 257p.

CARVALHO, Fernando Cardim de et al. **Economia monetária e financeira: teoria e política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 454p.

COLISTETE, Renato Perim. Desenvolvimento, distribuição de renda e capital estrangeiro: um comentário sobre a Cepal nos anos 50. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 4 (48), p. 27-36, out./dez. 1992.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 41, n. 15, p. 21-34, jan./abr. 2001.

\_\_\_\_\_. **Productivity, wages and labour politics in Brazil, 1945-1962.** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2005. 25p. (Texto para discussão). Disponível em: <<http://www.renatocolistete.net/productivity.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2006.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento:** O processo de criação da SUDENE. São Paulo: Perspectiva, 1976. 170p.

DIAS, José Luciano de Mattos. O BNDE e o Plano de Metas: 1956/61. In: DIAS, José Luciano de Mattos; PINHO NETO, Demosthenes Madureira. **O BNDES e o Plano de Metas:** 1956/61. Rio de Janeiro: BNDES, CPDOC, 1996. 153 p. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2006.

DRAIBE, Sonia Miriam. Considerações finais: crise do Estado na etapa final da industrialização. In: \_\_\_\_\_. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 240-259.

DULCI, Otávio Soares. **A UDN e o anti-populismo no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, PROED, 1986. 230p.

FARO, Clovis de; SILVA, Salomão Quadros da. A década de 50 e o Programa de Metas. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. p. 44-70.

FERREIRA, Sylvio Mário Puga. Planejamento e políticas públicas na Amazônia: as experiências da SUDAM e da SUFRAMA. In: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 1999. p.269-306.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate,** São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

\_\_\_\_\_. **Vargas:** o capitalismo em construção: 1906/1954. São Paulo: Brasiliense, 1999. 482 p.

GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. 168p.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. O Planejamento Regional no Nordeste: notas para uma avaliação. In: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 225-268.

IANNI, Octávio. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. 274p.

\_\_\_\_\_. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930/1970**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 316p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IPEADATA**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 8 out. 2006; 26 abr. 2007.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956/1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002a. 256 p.

\_\_\_\_\_. Os anos JK: seu impacto e significado. In: \_\_\_\_\_. **JK e o programa de metas (1956/1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002b. p. 249-256.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956/60). In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. p. 71-99.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982. 173p.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais no Brasil (1945/1964). In: FAUSTO, Boris (Ed.). **História geral da civilização brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. t.3, v.4, p. 50-106.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. São Paulo: Petrópolis, 1984. 288p.

MARAM, Sheldon. Juscelino Kubitschek e a política presidencial. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. p. 100-121.

MARANHÃO, Ricardo. **O governo Juscelino Kubitschek**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 105p.

MELO, Fernando B. Homem de. A política econômica e o setor agrícola no período pós-guerra. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 25-63, jan./mar. 1979.

MOURA, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. p. 23-43.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina. **Estudio Económico de América Latina**: 1949. Santiago: Secretaria Geral da CEPAL, 1949.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento**. [s. l.: s. n.], 1955. 149p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no primeiro ano do mandato presidencial: 1956. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958a. 425p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no segundo ano do mandato presidencial: 1957. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958b. 303p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no terceiro ano de mandato presidencial: 1958. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959. 532p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no quarto ano de mandato presidencial: 1959. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960. 385p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no quinto ano de mandato presidencial: 1960. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1961a. 483p.

\_\_\_\_\_. Problemas do desenvolvimento econômico brasileiro (Discurso do presidente da República). **Revista do Conselho Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, ano 10, n. 1/2, p. 96-109, jan./jun. 1961b.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956/1961. In: ABREU, Marcelo P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana: 1889/1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 171-195.

PAULA, João Antônio de et al. **Conhecimento e interesse em economia**. Belo Horizonte: UFMG, CEDEPLAR, 2002. 29p. (Texto para discussão, n. 178). Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20178.pdf>> . Acesso em: 15 mai. 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930/1983**. 14.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. 298p.

PINHO NETO, Demosthenes Madureira. Prefácio: A estratégia brasileira em perspectiva internacional. In: DIAS, José Luciano de Mattos; PINHO NETO, Demosthenes Madureira. **O BNDES e o Plano de Metas: 1956/61**. Rio de Janeiro: BNDES, CPDOC, 1996. 153 p. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. O interregno Café Filho: 1954/1955. In: ABREU, Marcelo P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889/1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 151-169.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. 206p.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELUZZO, L. G.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1, p. 56-121.

SILVA, Hélio Ribeiro da; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. **Juscelino: o desenvolvimentismo: 1956/1961**. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983. 147p.

SILVA, Ricardo. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.14, p. 77-101, jun. 2000.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930/1964)**. 9.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 512 p.

SOLA, Lourdes. **Idéias econômicas, decisões políticas**. São Paulo: EDUSP, 1998. 449p.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas tentativas de estabilização: 1951/1954. In: ABREU, Marcelo P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889/1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 123-150.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do governo JK (1956/61). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930/1990)**. São Paulo: Cultura, 1996. v. 1: Crescimento, modernização e política externa, p. 231-251.

YOUNG, Jordan. **Brasil 1954/1964**: fim de um ciclo civil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1973. 227p.

## APÊNDICE A – Locais de pesquisa

Biblioteca da Câmara dos Deputados, Brasília (DF).

Biblioteca da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG).

Biblioteca do Instituto Cultural Amilcar Martins – ICAM, Belo Horizonte (MG).

Biblioteca do Memorial JK, Brasília (DF).

Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa, Belo Horizonte (MG).