Utopias furtadianas
**Jorge Santana - O poder sem donos: 40 anos de
uma utopia**

Jorge Santana

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANTA, J. Jorge Santana - O poder sem donos: 40 anos de uma utopia. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. *Celso Furtado: a esperança militante (Depoimentos)*: vol. 2 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 340-354. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection. ISBN: 978-65-86221-11-4.
<https://doi.org/10.7476/9786586221671.0018>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Jorge Santana

Foto: Banco de dados e imagens do Projeto 100 anos de Celso Furtado

“

Foi somente sob a forte pressão dos movimentos sociais, dos mais destacados líderes religiosos, do empresariado industrial sediado no Sudeste, da imprensa regional e nacional e dos governadores mais antenados com o desenvolvimento socioeconômico do País e do mundo, que o projeto foi aprovado pelo Congresso (em dezembro de 1959). Uma vez instalada, a Sudene passou a atemorizar também “os donos do poder”, como ficou patente desde os primeiros atos do regime discricionário instalado no País nos anos 60.

”

O poder sem donos: 40 anos de uma utopia¹

Jorge Santana²

Epígrafe desafiadora

Na versão preliminar do seu livro *“Elegia por uma re(li)gião”* (de 1978), o saudoso Francisco de Oliveira pôs em relevo uma epígrafe desconcertante: *“A Sudene era inviável, desde sempre e para sempre”*. Por algum motivo ela não constou da versão final impressa. Mas o fato é que produziu comoção e estranheza em quem a leu, sobretudo por saber que o autor fora um dos cabeças daquela Instituição, no seu nascedouro. É certo que o livro comprova a hipótese inconveniente que, embora mantida sob reserva, não deixou de provocar interminável questionamento.

Duas obras, no entanto, ajudam a dar razão a Chico de Oliveira: a Instituição-Sudene (pelo menos na forma assumida 60 anos atrás) era mesmo inviável. *“Os donos do poder”* (de Raimundo Faoro, editada em 1958) e *“O poder dos donos”* (de Marcel Bursztyn, datada de 1984) põem luz nessa questão. Na verdade, a pretensão da Sudene era constituir um *“poder sem donos”* – porquanto coletivo, plural, impessoal –, uma espécie de cunha na estrutura político-institucional brasileira (feita de centralização impositiva e autoritária, conduzida pelo estado e pelo mercado, no contexto nacional, e de localização legitimadora e paternalista, no âmbito dos estados federados). Ela tentou criar e ocupar uma fresta de poder entre o centralismo estatal e socioeconômico e o caciquismo local e patriarcalista. Como pôde essa quase fantasia conquistar adesão, enraizar-se no imaginário regional e perdurar quatro décadas (de 1959 a 2001), incrustada no sistema de governo no País?

---

1 Depoimento em evento comemorativo dos 60 anos da criação da Sudene, promovido pela UFPE – Campus Caruaru-PE

2 O autor deste depoimento, trabalhou na Sudene, ao longo de 28 anos (1966-1994), e na UFPE, por 32 anos (1978-2010), como professor do Departamento de Geografia, sempre lidando com a temática da Questão-Nordeste e do Planejamento Regional.

Prioridade Presidencial

Em verdade, a Sudene materializaria o braço regional do projeto de modernização nacional do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, que a sociedade brasileira amplamente acolhera e respaldara. Cabia-lhe promover uma transformação estrutural da economia do Nordeste e, por derivação, do seu quadro social. Mas, para tanto, impunha-se um inovador arranjo no aparato e nos processos de gestão, de modo a fazer a Região emparelhar-se ao desenvolvimento em curso no País, bem como à forma de governar então adotada. É que a opção presidencial de gerir o plano de “*fazer em cinco anos o que demandaria cinquenta*”, mobilizava “*grupos de trabalho*”. Com isso, dispensava a necessidade de interminável e desgastante reforma administrativa. Daí por que o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN repetiu sua própria fórmula, propondo a Sudene sob a lógica de uma estrutura orgânica mínima e uma autoridade política respeitável.

De duas fontes derivou o poder dessa Instituição (criada pela Lei nº 3692, de 15.12.1959). Antes de tudo, da *vinculação direta* ao Presidente da República (que a incluía no rol das suas prioridades e destacara como objeto da sua particular atenção). Depois, e o que se mostrou mais valioso, do *colegiado intergovernamental*, composto pela representação de ministérios e órgãos federais e pela participação dos governadores da Região (segundo, aliás, sugerira, seis anos antes, o saudoso Rômulo Almeida, em “*Planejamento do Combate às Secas*”). Eis a razão do prestígio e poderio da Sudene, nos seus primórdios. E era tamanho esse poder, que, desde sempre, assustou “*o poder dos donos*”, no contexto do próprio Nordeste.

A peleja da criação da Sudene teve dois argutos analistas: Amélia Cohn, autora do livro “*Crise Regional e Planejamento: o processo de criação da Sudene*”, publicado em 1976, e Otamar de Carvalho, a quem se deve o indispensável estudo, editado em 1979 e reeditado em 2014, sob o título de “*Desenvolvimento Regional: um problema político*”. Tal embate forçou o Presidente a criar a “*Operação Nordeste*” em defesa do seu projeto, que se arrastava no Congresso Nacional. Ali, a representação política da Região era expressiva, mas temerosa de perder sua capacidade de influir nas prometidas ações da nova entidade. Foi somente sob a forte pressão dos movimentos sociais, dos mais destacados líderes religiosos, do empresariado industrial sediado no Sudeste, da imprensa regional e nacional e dos governadores mais antenados com o desenvolvimento

socioeconômico do País e do mundo, que o projeto foi aprovado pelo Congresso (em dezembro de 1959). Uma vez instalada, a Sudene passou a atemorizar também “os *donos do poder*”, como ficou patente desde os primeiros atos do regime discricionário instalado no País nos anos 60.

Em função de um Projeto

O surgimento da Instituição regional (transcendendo os limites de um mero órgão) resultou de um *Projeto regional* (claro, inovador, mobilizador e de caráter normativo). Por sua vez, esse projeto decorreu da *invenção do respectivo espaço regional*, isto é, do Nordeste histórico, vontade coletiva, distinto do cartografado pelo IBGE, e bem mais vasto. Com efeito, ao invés de compreender apenas Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, além de partes do Piauí e Bahia (o Nordeste do IBGE, desde 1940), a Região passou a incorporar os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte do Norte de Minas Gerais.

Anos depois dessa “*aventura calculada*” do GTDN, Jos Hilhorst teorizou, no livro “*Planejamento regional, enfoque sobre sistema*” (publicado em 1975), que o “*tamanho ótimo*” de uma região objeto de ações governamentais peculiares deve corresponder a um território “*suficientemente pequeno para ter viabilidade administrativa, e suficientemente grande para ter densidade política*”. No caso do Nordeste, aquela grande aposta visara precisamente ao ganho político, à força representada por cerca de 48% das Unidades Federativas do País de então (10 dos 21 Governadores) e outro tanto dos congressistas brasileiros (157 dos 326 Deputados e 10 dos 21 Senadores).

Originalidade da Sudene

A propósito, vale aqui transcrever a minuciosa e precisa análise de Celso Furtado, em livro de 1981, “*O Brasil pós-milagre*”, onde deixou claro que “*já era evidente nos anos 50... a necessidade de criar, no quadro do federalismo brasileiro, um instrumento que canalizasse e expressasse uma vontade política nordestina... Tratava-se de abrir espaço no Estado*

nacional para que esse terço da população brasileira, que vivia na região nordestina, exercesse no plano político a influência que lhe correspondia.³

“A fórmula que se encontrou” – segundo Furtado – “consistiu na adesão voluntária dos governadores da região a um órgão deliberativo destinado a gerar uma vontade política regional e a exercer essa vontade dentro do governo federal... Não se tratava apenas de lidar com as questões específicas da região, mas também de estar presente nas instâncias que definem a política global do País, a fim de que nenhuma decisão maior fosse tomada sem ter em conta seus efeitos na região economicamente mais débil...”

“O que se objetivou com a instituição da Sudene” – enfatizou Celso Furtado – “foi a criação de um contrapeso, no âmbito do poder executivo, a essa influência (das regiões em que se concentra o poder econômico), o que somente seria conseguido se o novo órgão expressasse uma autêntica vontade política, tivesse acesso à informação e participasse do processo decisório...”

“Outro ponto em torno do qual houve consenso” – acentuou Furtado – “foi o de que o Presidente da República estivesse representado no Conselho da Sudene por um membro de seu gabinete, ou seja, por um ministro de estado dedicado a tempo integral aos problemas da região. A fórmula que prevaleceu foi a de ligar o Superintendente desse órgão ao chefe do executivo sem, contudo, outorgar-lhe formalmente o estatuto de ministro de estado. A experiência mostrou com clareza” – e vale aqui frisar – “que a autoridade do superintendente decorria do peso político do órgão, sendo sua ligação direta ao Presidente da República uma condição necessária, mas não suficiente. Sem esse peso político, que decorria da composição do Conselho, a capacidade de ação do superintendente se diluiria face à resistência das estruturas administrativas ministeriais...”

Para Celso Furtado (que vivenciou toda essa experiência como Superintendente da Sudene e, por certo tempo, acumulando o cargo de Ministro do Planejamento), *“logo ficou claro que a significação real da reforma que vinha de ser iniciada estava em conseguir restituir efetividade ao princípio federativo, emergindo o Nordeste como entidade política ‘sui generis’. Em outras palavras: somente se reforçasse a posição*

---

3 Em contrapartida, a contribuição econômica do Nordeste era não somente pouco expressiva, como, sobretudo, muito oscilante, ano a ano, seja pelas recorrentes crises climáticas, seja pelas brutais variações mercadológicas dos seus produtos básicos (açúcar, cacau e algodão, fundamentalmente).

dos Estados, como órgãos executores dos investimentos federais e como elementos ativos de uma nova entidade política em que cristalizasse uma vontade regional, conseguiria a Sudene defender a região contra o avanço do tecnocratismo no executivo federal, o qual é por definição concentrador de poder, pois tudo subordina à racionalidade econômica. A fim de contrapesar o poder econômico concentrado no Centro-Sul fazia-se necessário ativar o poder político regional, e este tinha nos governadores, eleitos diretamente pelo povo, sua expressão mais legítima, por ser a mais independente do peso das oligarquias rurais”.

“Portanto” – conclui Celso –, “a reforma institucional somente teria êxito se lograsse criar dentro do próprio executivo federal um contrapeso à influência dos grupos econômicos concentrados no Centro-Sul. Esta a razão pela qual os debates no Conselho da Sudene assumiram a forma de deliberação parlamentar, com transparência da informação e visibilidade das opiniões expressadas. Esses debates, com a repercussão que tinham na imprensa, iam contribuindo para formar uma opinião pública regional, atuando os governadores com frequência como autênticos líderes da região”.

Linhas centrais do Projeto

Quanto ao Projeto Regional – configurado como *Plano Diretor* estratégico, a ser implantado por etapas quadrienais –, centrava-se em “ações regionais” propriamente ditas, articuladas e complementadas por “ações regionalizadas”.⁴ As “ações regionais” correspondiam aos esforços extraordinários para a execução das *quatro linhas centrais da Política de Desenvolvimento Econômico* proposta pelo GTDN: (i) criação de um centro autônomo (quer dizer, completo e integrado) de expansão manufatureira; (ii) modernização da economia agrícola das faixas úmidas; (iii) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas (de modo a torná-la mais resistente ao impacto das secas); e (iv) colonização

---

4 As “ações regionais” são de caráter integrador dos esforços, assentam-se em circumscrita base territorial das operações, têm compromisso administrativo não-ordinário, e constituiriam atribuição da Instituição-Sudene. As “ações regionalizadas”, de natureza setorial (a exemplo de educação, saúde, saneamento, habitação, segurança etc.), têm abrangência nacional (em princípio, espacialmente indistintas) e seriam de responsabilidade ordinária e permanente dos governos da União e dos Estados, cabendo às suas respectivas entidades, conquanto operando em sintonia com a Instituição regional.

das terras úmidas da hinterlândia maranhense (em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida). Tratava-se de radical mudança da estrutura econômica do Nordeste. Tal era o foco, a alma do Projeto regional, a cargo da Sudene.

Das ideias-força à força política

Essas “ideias-força” do Projeto conseguiram congregiar as mais expressivas “forças sociais” do Nordeste (líderes religiosos, representados pelos mais combativos Bispos católicos, governadores dos mais destacados estados da Região ⁵, lideranças de movimentos rurais em luta pela reforma agrária, corifeus da burguesia industrial e, dentre outros, grupos organizados de intelectuais e estudantes). Aderiram também “forças sociais” de fora do Nordeste (como líderes de importantes segmentos industriais e formadores de opinião sediados no Sudeste do País). Daí se gestou a “força política” necessária para a execução do ambicioso Projeto. Contudo, sua vulnerabilidade residia num ponto-chave: até quando persistiria a co-alizão de “donos do poder” e “poder dos donos”? Em outros termos, até quando teria espaço e fôlego “o poder sem donos” da Sudene e, obviamente, o Projeto modernizador que a justificava? Como a história não tardaria a comprovar, até que as duas forças, entre as quais ela atrevidamente se metera, se tivessem servido da sua seiva reformista e convertido sua contribuição em mísera “modernização conservadora”.

De todo modo, a Sudene “*ganhou foros jamais atribuídos a uma instituição pública no Brasil...*” (assim anotou Otamar de Carvalho, na obra citada). De fato, e como por descuido, conseguiu-se dotá-la de uma surpreendente pletera de instrumentos. Ela contava com *instrumentos normativos* de peso (a começar da sua própria lei de criação, das leis de cada uma das etapas do seu Plano Diretor, bem como dos dispositivos legais de articulação executiva das “ações regionais” e “regionalizadas”).

“

Em outros termos, até quando teria espaço e fôlego “o poder sem donos” da Sudene e, obviamente, o Projeto modernizador que a justificava? Como a história não tardaria a comprovar, até que as duas forças, entre as quais ela atrevidamente se metera, se tivessem servido da sua seiva reformista e convertido sua contribuição em mísera “modernização conservadora”.

”

5 Cid Sampaio (1959-1963), em Pernambuco, e Juracy Magalhães (1959-1963), na Bahia, por exemplo.

Ela detinha *instrumentos financeiros* sem paralelo (dentre os quais, recursos orçamentários, parcela fixa e não redutível da renda tributária da União, parcela de recursos do Fundo dos Ágios, recursos cambiais, incentivos fiscais, incentivos financeiros, recursos de apoio à pesquisa e recursos de apoio a situações emergenciais). Ela dispunha de inusitados *instrumentos administrativos* (desde a autonomia gerencial e o trabalho conjunto com o então DASP – para mobilizar os recursos humanos requeridos temporariamente, o que lhe permitia manter pequena a própria estrutura burocrática). Enfim, ela se valia de *instrumentos operacionais* singulares (facultando-lhe firmar contratos e convênios de cooperação técnica e financeira com entidades estrangeiras e internacionais, e concentrar suas atividades em grupos de trabalho específicos e temporários).

Rede de atores

Logo o enfrentamento dos desafios centrais do Nordeste reclamou da Sudene a montagem de uma *rede de entidades regionais* distintas dela, embora a ela vinculadas. A execução das linhas-mestra do Plano Diretor assim o exigia. Foram, então, constituídas: a Usina Siderúrgica da Bahia – *Usiba*, a Centrais de Abastecimento do Nordeste S. A. – *Canesa*; a Companhia de Águas e Esgotos do Nordeste – *Caene*; a Companhia Hidroelétrica da Boa Esperança – *Cohebe*; a Companhia de Eletrificação Rural do Nordeste – *Cerne*; a Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações – *Conesp*; a Empresa de Pesca do Nordeste S. A. – *Penesa*; a Empresa de Artesanato do Nordeste – *Artene*; a Companhia de Colonização do Nordeste – *Colone*; a Companhia Nordestina de Serviços Gerais – *Conesg*; e os Núcleos de Assistência Empresarial (NAE) e de Promoção de Exportações (*Promoexport*), entre outros.

Algumas dessas entidades serviram de modelo para a criação de empresas de abrangência nacional (a exemplo do sistema *Ceasa* e da *Sudepe*) e foram, a seu tempo, extintas. Outras foram absorvidas, explícita ou implicitamente, por iniciativas ou políticas nacionais (como a *Caene*, pelo *BNH*, e a *Cohebe*, pela *CHESF*). As demais resistiram até serem tragadas pela voragem da crise de patrocínio, na esteira da debilitação política e operacional da Sudene.

Lenta agonia

O esvaziamento paulatino da Instituição regional teve origem no seu contexto externo, tanto quanto, no seu próprio ambiente interno. Do lado exterior, “os donos do poder” começaram o desmanche pelo Governo Federal (a contar dos primeiros atos e ao longo de todo o período da ruptura democrática, a que esteve sujeito o País, sob a alegação, expressa ou disfarçada, de risco político e de excesso de poder institucional, administrativo e financeiro). E foram, como sempre, acompanhados pelo “poder dos donos” ou, mais precisamente, pelos Governos Estaduais (sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988 e o retorno ao “estado de direito”). Então, a temática regional caiu no desinteresse governamental (nos níveis da União e dos Estados), no desinteresse político (no Congresso Nacional e nas Assembleias Estaduais), no desinteresse acadêmico (nas universidades e nos centros de estudos e pesquisas) e no desinteresse social (na imprensa e nas mais diversas entidades privadas). O desinteresse chegou a tal ponto, que, em certos ambientes universitários, abeirou-se da hostilidade, de modo que a simples menção a “questão regional” parecia indecorosa, como se constituísse apelo a uma injustificada “atitude regionalista” (isto é, um retorno à defesa dos interesses espúrios da aristocracia rural ou da burguesia urbana contra a luta dos trabalhadores e da sociedade, como um todo). Nesse meio próprio da reflexão libertária, crítica e criativa, fechou-se o espaço à discussão acerca da correta e imprescindível “abordagem regional”⁶

---

6 Com efeito, considero “Atitude Regionalista” (AtRt) o interesse (acadêmico ou socioeconômico e político) de visão exclusivamente intrarregional (pouco importando o ambiente e contexto global do país) e intuito de máxima apropriação privada do uso produtivo do espaço territorial. Essa forma de encarar a “questão regional” (do Nordeste, por exemplo) serve tão só a elites míopes e autocentradas (“poder dos donos”, na base, e “donos do poder”, na cúpula). Contra ela se opôs desde sempre a Sudene, “poder sem donos”, empenhada em fazer valer a “Abordagem Regional” (AgRg), cuja perspectiva alcança a “questão regional”, simultaneamente, nas suas vertentes inter-regional (e, portanto, como dimensão espacial da “questão nacional”) e intrarregional, nessa ordem, de modo a propor soluções para o País no seu todo, a partir das encontradas nos espaços regionais que o perfazem. E o mais relevante é que a “Abordagem Regional” surge comprometida com o projeto de edificação de uma sociedade efetivamente justa, solidária, responsável e criativa, valendo-se, para tanto, do uso produtivo do espaço territorial, tomado como meio e não como fim. Celso Furtado, em livro de 1984 (“Cultura e desenvolvimento em época de crise”), escreveu: “O que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação dos privilégios das elites que

Do lado interno, o esvaziamento foi-se delineando, na medida em que os dirigentes da Instituição passaram a solapar o poder do seu colegiado, seja apropriando-se de atribuições que seriam dele, seja demovendo-o do debate sobre as grandes questões e políticas estruturantes da Região, seja não inventando, e mesmo descartando, qualquer mecanismo de conquista do apoio político da sociedade regional. Ora, se repousava no Conselho Deliberativo a vontade política regional – a verdadeira face da Sudene, enquanto “*poder sem donos*” –, a transferência para a sua Secretaria Executiva do que ainda restava de autoridade e energia, não somente revertia a Instituição aos limites de um órgão inexpressivo, como, acima de tudo, ampliava sua vulnerabilidade e risco de extinção. Foi um erro capital de que poucos se deram conta e ainda menos se fizeram ouvir.

Resistência heroica

O último alento ocorreu no alvorecer da “*Nova República*”, quando a Sudene conseguiu a aprovação, no Congresso Nacional, da Lei nº 7499, de 25.06.1986. Sancionou-se então “*Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*”, estruturada em função de um “*projeto social subjacente*” e, portanto, um passo à frente da até então seguida “*Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*” (elaborada pelo GTDN e seguida desde 1959). Os embates, porém, do processo constituinte, iniciado naquele ano, absorveram as energias remanescentes na Instituição, que bem pouco pôde avançar, além de haverem desmobilizado os estados da convergência em torno da conquista de meios para a superação da persistente “*Questão-Nordeste*”.

Em 1990, veio a público um documento sob o título de “*Modernização regional em curso: 30 anos de Sudene*”. Nele se reconheceu expressamente que “*a limitação dos resultados (socioeconômicos) acabou levando a uma ruptura do pacto político regional, fiador e sustentáculo do projeto de transformação do Nordeste concebido ao final dos anos 50*”. Mais adiante, a análise destacou: “*Considerado sob o aspecto político, o Nordeste aparenta um poder enfraquecido. Não se apresenta mais ante a*

---

satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política”. Nisso consiste a obrigação “*Abordagem Regional*”.

Nação brasileira como uma coalizão de vontades, em torno de um Projeto de Desenvolvimento Regional. E, na medida em que uma região se configura, no essencial e institucionalmente, como vontade coletiva, organizando seu espaço de ocupação demográfica e econômica, a quebra do pacto político compromete a sobrevivência dela. A propensão, hoje constatada, é no sentido da negociação individualizada e direta de cada Unidade Federativa com o poder central da União. É uma atitude de repercussões nefastas para o Nordeste”. Ademais, advertiu o documento, “não é de estranhar que – se o grande esforço coletivo, realizado nos últimos decênios, somente conseguiu fazer o Nordeste chegar a 18,8% da formação bruta de capital fixo do Brasil (em 1983) – as negociações isoladas façam cair esse índice. A impressão individual é de êxito nos acordos feitos. No entanto, afora os desgastes que tais acertos implicam, o balanço final revela que, no conjunto, a Região nada ganha de acréscimo.”

Apesar das adversidades próprias da sua inserção na estrutura político-institucional bipolar do País, a Sudene deixou uma expressiva herança de realizações, que atestam haver cumprido, em boa parte, os papéis dela esperados. Isso, tanto na perspectiva macrorregional (contribuindo para completar a integração do Nordeste na economia brasileira, assim como para a mudança do eixo da economia da Região), quanto nos mais diversos segmentos intrarregionais: informacionais, econômicos (infra-estruturais e produtivos), sociais, culturais e gerenciais, entre outros. Se, pois, hoje – como Tania Bacelar não se cansa de insistir – o Nordeste é hoje bem diverso, bem melhor, bem mais resiliente e bem mais promissor do que o diagnosticado pelo GTDN, a Sudene teve, nessa mudança e avanço, um indiscutível e decisivo papel. Tanto que o reconhecimento dessa experiência vitoriosa induziu o jurista e cientista político Paulo Bonavides a propor, na Constituinte de 1986-88, a organização do Brasil como “*uma federação de regiões*”. Para “*os donos do poder*” e “*o poder dos donos*”, essa revolução não passava de completa insensatez.

Rejeição de corpo estranho

É certo que, por sua índole (de instituição não-ordinária) e suas circunstâncias (de inserção em um modelo sócio-político de centralização autoritária e descentralização subserviente e, pois, avessa a instâncias de intermediação política), a Sudene não poderia mesmo ter vida longa nem, muito menos, permanente. Isso foi ressaltado por Otamar de Carvalho, no seu referido livro, onde comparou as experiências do

Sul da Itália e do Nordeste do Brasil: “A ‘Cassa (per il Mezzogiorno)’ e a Sudene” – anotou ele – “foram organizadas segundo concepção muito avançada para as épocas de suas respectivas criações (1950 e 1959), embora os responsáveis pelos centros de decisão da Itália e do Brasil não se tenham apercebido das dimensões que elas poderiam alcançar no quadro da administração e dos efeitos que poderiam provocar sobre as entidades localizadas em suas áreas de jurisdição. Criadas como instituições extraordinárias e, portanto, com vigência limitada no tempo, a ‘Cassa’ e a Sudene já poderiam ter sido extintas. Tal falta de percepção sobre o alcance dessas Organizações contribuiu, entretanto, para que seu esvaziamento se processasse de forma mais lenta e sem permitir sua extinção formal”.

Otamar, porém, arrisca “admitir que a intervenção extraordinária em regiões deprimidas tende a diminuir de intensidade e a mudar de direção quando as áreas que se busca desenvolver começam a caminhar de forma mais autônoma, gerando, em consequência, menores problemas para os centros de decisão nacional”. No caso específico do Nordeste, a intermediação da Sudene serviu para a pacificação das reivindicações em massa do “poder dos donos”. Para “os donos do poder”, o serviço estava feito. O golpe final, qualquer que fosse a justificativa alegada, viria sem comoção, sem trauma.

Alívio e saudade

A extinção da Sudene (pela MP 2145, de maio de 2001) foi um lance de esperteza política, ao remover os restos da incômoda cunha introduzida no modelo bipolar brasileiro. Mas, foi também o atestado da falência do projeto institucional do GTDN, reduzido que estava a um órgão federal, sem recursos efetivos para dar conta da missão original e sem respaldo político local para uma reversão do seu quadro de vacuidade. Assim, confinada nos limites exclusivos do estado e destituída de vínculos explícitos com os segmentos sociais que poderiam reclamar sua permanência, já não era a expressão institucional da região Nordeste, já não materializava a poderosa vontade política de outrora. Evadira-se a alma, restando apenas um rótulo a evocar saudade.⁷

---

7 Perpetrou-se o gesto derradeiro ante a omissão e o silêncio das mais destacadas lideranças políticas da Região, como, por exemplo, o vice-presidente da República, na oportunidade, ex-membro do Conselho Deliberativo, na condição de Governador de

A Sudene do GTDN (!) resistiu 42 anos. Foi quase o tempo que os romanos levaram para conquistar a Bretanha. E, pode-se dizer, foi varrida pelas mesmas razões. Com efeito, escreveu Edward Gibbon, em *Declínio e queda do Império Romano*: “Ao cabo de uma guerra de cerca de quarenta anos, empreendida pelo mais obtuso (Cláudio), continuada pelo mais dissoluto (Nero) e concluída pelo mais tímido de todos os imperadores (Domiciano), a maior parte da ilha foi submetida ao jugo romano. As diversas tribos de bretões tinham bravura, mas não comando; amor pela liberdade, mas não espírito de união. Tomavam armas com selvagem arrebatamento; depunham-nas ou voltavam-nas umas contra as outras com selvagem inconstância; e enquanto lutaram separadamente, foram subjugadas uma após outra.” Não se poderia descrever melhor a derrocada do “poder sem donos” que a Sudene encarnou, nesta porção do Brasil.⁸

A Sudene do GTDN (!) resistiu 42 anos. Foi quase o tempo que os romanos levaram para conquistar a Bretanha. E, pode-se dizer, foi varrida pelas mesmas razões.

Outra história

Em 2007, depois de cinco anos de fatigante maratona, no âmbito do Poder Executivo e no Congresso Nacional, chegou-se à aprovação da Lei Complementar nº 125 (de 03.01.2007), que recriou a Sudene. Contudo, a mais ligeira análise evidencia uma infinita distância entre a Instituição histórica e o Órgão atual. Os condicionantes, em todas as vertentes consideradas, são inteiramente diversos e, pior, adversos às melhores expectativas sociais. De modo que não bastarão o idealismo, o denodo, a criatividade, a qualificação, a persistência e mesmo o heroísmo dos

---

Pernambuco, bem como de Ministro da Casa Civil e Ministro da Educação e Cultura; dois Governadores de Estado (o do Maranhão e o da Bahia), que haviam ocupado o cargo de titular (Superintendente) da Secretaria Executiva; e dois outros ex-superintendentes (em cargos políticos de relevo, na Paraíba e em Pernambuco), que também se esquivaram de tomar o partido da Sudene, cuja missão e herança lhes coube, por um tempo, defender. Sem falar da contribuição do então Ministro da Integração Nacional (empresário e político do Rio Grande do Norte), a quem a Sudene era vinculada.

8 Uma análise cuidadosa da extinção da Sudene foi realizada por Luciléia Aparecida Colombo, na tese de doutorado, depois convertida em livro e editada, em 2015, sob o título de *“A Sudene no sistema federativo brasileiro: a ascensão e queda de uma instituição.”*

servidores da Sudene da atualidade, merecedores, por isso mesmo, de admiração e reverência. Eles fazem um trabalho notável. Mas, a ela falta o essencial: o poder... a energia criadora... a autoridade coletiva... a vontade política. E, no vazio contextual em que tem de operar, por mais que lhe sobrem *ideias-força*, onde o poder efetivo para soprar-lhes vida? Ela não o tem, de direito e, menos ainda, de fato, nem o representa e, por sua índole, está impedida de resgatá-lo. Porque apenas ela tem a *Questão-Nordeste* como prioridade.

Venceu, uma vez mais, a “*modernização conservadora*”. Triunfaram os detentores de algum mísero quinhão de poder (velhos e novos coronéis, latifundiários, políticos oportunistas, empresários de araque e burocratas marotos), depois de se apropriarem e tirarem proveito dos mecanismos destinados a remover o atraso econômico, social, político e cultural da Região. Com isso, deixou-se escapar a oportunidade histórica de aprofundamento e avanço (ou, quando nada, de consolidação) das propostas, hoje tão em voga no País, de desburocratização, transparência, moralidade, ênfase na efetividade das iniciativas públicas, compromisso com autênticas posturas republicanas, justiça e inclusão social, integração socioeconômica e territorial horizontalizada e real abertura democrática, ideais só alcançáveis na vigência de um genuíno “*poder sem donos*”.

Referências

ALMEIDA, Rômulo – **Planejamento do combate às secas**; Rio de Janeiro, Assessoria Econômica da Presidência da República/Comissão Incorporadora do BNB, 1953.

BRASIL.Sudene – **Modernização regional em curso**: Trinta anos de Sudene; Recife, Sudene, 1990.

BURSZTYN, Marcel – **O poder dos donos**: Planejamento e clientelismo no Nordeste; Marcel Bursztyn; Petrópolis, Vozes, 1984.

CARVALHO, José Otamar de – **Desenvolvimento regional**: um problema político; José Otamar de Carvalho; 2ª ed. – Campina Grande, EDUEPB, 2014.

COHN, Amélia – **Crise regional e planejamento**: o processo de criação da Sudene; Amélia Cohn; São Paulo, Perspectiva, 1976.

COLOMBO, Luciléia Aparecida – **A Sudene no sistema federativo brasileiro**: a ascensão e queda de uma instituição; Luciléia Aparecida Colombo; Recife, Sudene, 2015.

FAORO, Raimundo – **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro; Raimundo Faoro; 2ª ed., Porto Alegre, Globo, 1975.

FURTADO, Celso – **O Brasil pós-milagre**; Celso Furtado, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

– **Cultura e desenvolvimento em época de crise**; Celso Furtado, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

GIBBON, Edward – **Declínio e queda do império romano**; Edward Gibbon; ed. Abreviada; São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

HILHORST, Jos M. G. – **Planejamento regional**: enfoque sobre sistemas; Jos M. G. Hilhorst; Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

OLIVEIRA, Francisco de – **Elegia por um are(li)gião**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes; Francisco de Oliveira, São Paulo, Paz e Terra, 1987.