Parte III – Federalismo

**O desenvolvimento regional em Celso Furtado: a
coordenação federativa e as implicações institucionais**

Luciléia

Luciléia Aparecida Colombo
Thales Haddad Novaes de Andrade
Aristides Monteiro Neto

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COLOMBO, L. A., ANDRADE, T. H. N., and MONTEIRO NETO, A. O desenvolvimento regional em Celso Furtado: a coordenação federativa e as implicações institucionais. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. *Celso Furtado: a esperança militante (Desafios)*: vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 311-326. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection, vol. 3. ISBN: 978-65-86221-12-1.
<https://doi.org/10.7476/9786586221688.0013>.

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/).

O desenvolvimento regional em Celso Furtado: a coordenação federativa e as implicações institucionais

Lucilélia Aparecida Colombo¹
Thales Haddad Novaes de Andrade²
Aristides Monteiro Neto³

Introdução

ESTE TRABALHO OBJETIVA APRESENTAR A CONTRIBUIÇÃO DE CELSO Furtado para o desenvolvimento regional do Nordeste, especialmente o seu esforço em articular centros dispersos do poder para a formação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Para realizar esta tarefa, nos amparamos nas Atas das reuniões ocorridas na Sudene no período de 1959 a 1964, disponibilizadas no site do Procondel, que é um projeto de preservação do material produzido pelo Conselho Deliberativo da Sudene – Condel (<http://procondel.sudene.gov.br/>). Nosso esforço é, tendo como pano de fundo o tema do federalismo, compreender em quais condições houve o surgimento da Sudene e o esforço de Furtado para tal.

-
- 1 Professora Adjunta de Ciência Política da Universidade Federal de Alagoas (UFAL); pesquisadora-visitante da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR).
 - 2 Professor associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
 - 3 Economista com Doutorado em Economia Aplicada pelo IE/UNICAMP (2005) e Mestrado em Economia pelo PIMES/UFPE (1995). É Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA desde 1997. Foi Chefe da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional do IPEA (2011-2012). Foi Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (jan/2007-jul2009) e Assessor Especial do Governo de PE (ago/2009-mar/2010). É especialista em Desenvolvimento Econômico, Economia Regional e Políticas Públicas. Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA.

Acreditamos que o federalismo brasileiro possui particularidades que devem ser ressaltadas. Originalmente, o sistema federativo tem o objetivo de resolver conflitos inerentes a ele, pois é um sistema no qual há uma abdicação da liberdade e da autonomia dos entes subnacionais, que o fazem para alcançarem um bem coletivo, o pacto federativo, através do qual estarão fidelizadas as demais esferas subnacionais. O Brasil não apresenta grandes diferenças de origem cultural, étnica, religiosa, mas possui regiões com um grau de desenvolvimento desigual. Por sua grande extensão territorial, o país convive com um bloco de regiões consideradas desenvolvidas, como o Sul e o Sudeste, antagonicamente dispostas em outro bloco de regiões com frágeis graus de desenvolvimento econômico, como o Nordeste e o Norte.

O Nordeste apresenta, historicamente, um esforço no sentido de imprimir uma identidade nos planos de desenvolvimento, pois se projetou no cenário federativo com algumas inovações institucionais importantes, como foi a experiência da Sudene. Os desníveis de renda entre esta região e as demais foram observadas por vários intelectuais, entre eles, Furtado (1981, 1984). Entre muitas medidas governamentais de intervenção na região, para tentar reverter o quadro de desigualdade, a Sudene foi a que mais aproximou a ideia de uma intervenção planejada e organizada.

Uma segunda característica do federalismo brasileiro é o pêndulo através do qual ele gravita, podendo ser mais ou menos centralizado, mais ou menos descentralizado. Podemos apontar que os momentos de centralização federativa foram os períodos ditatoriais e, em contrapartida, os períodos de ampla descentralização foram os períodos democráticos. Tais oscilações tiveram impacto no desenho das políticas públicas adotadas ao longo dos anos, especialmente porque podem apontar para uma maior participação das unidades subnacionais. Como também podem barrar a influência de *policy makers* determinados, uma vez que estados e municípios - a depender de seu protagonismo - podem estar alijados do processo decisório de políticas, ou podem determinar a sua formulação e implementação.

Por fim, um terceiro ponto que merece destaque em relação ao federalismo brasileiro é a sua diferença em relação ao federalismo americano. Para Stepan (1999), o federalismo americano encaixa-se em seu modelo *come together*, ou seja, federações que nascem intuindo promover a união das partes de um determinado território. O pacto federativo americano demonstra bem este modelo, na medida em que as unidades federadas possuem ampla autonomia e fidelidade ao pacto. O Brasil,

contrariamente ao modelo americano, possui uma formação de tipo *hold together*, segundo o modelo de Stepan (1999), pois não houve um acordo cooperativo entre as partes da federação, tampouco um programa de descentralização. O que aconteceu, em nosso caso, foi um desenho imposto pelo governo central às unidades subnacionais, as quais não compreenderam, em grande medida, quais as suas devidas competências neste sistema.

Neste sentido, há sempre a dualidade de quem tem mais ou menos poder: se o Governo Federal ou se Estados e Municípios, pois o federalismo nasceu sob os auspícios de manter uma união já existente, com alguns vícios sociais e políticos também presentes de antemão. Além disso, com este desenho de fundo delineado, temos diferenças regionais significativas entre as regiões brasileiras, que sempre necessitaram de um olhar do governo federal mais detido.

Feitas tais considerações, este estudo debruça-se especificamente sobre uma experiência de planejamento para conter tais assimetrias, especialmente relacionada à região Nordeste, que foi a Sudene. À sua frente, com um fiel representante e defensor, temos a atuação de Celso Furtado, que desenhou, implementou e executou a proposta da instituição de maneira fervorosa.

Para uma melhor localização do leitor, este estudo está dividido da seguinte maneira: esta introdução, precedida de um item posterior que aponta a agenda governamental que antecedeu a formação da Sudene; um outro item salientando as disputas políticas em torno da formação da instituição; um item analisando a atuação de Celso Furtado entre os anos da fundação da instituição até as suas alterações no período militar e, finalmente, uma conclusão.

A agenda governamental antecessora das instituições de desenvolvimento regional

O momento que antecedeu a criação da Sudene foi marcado por alguns fatores que merecem ser mencionados: em primeiro lugar, de 1945 a 1964, o Brasil viveu um período de intensa agitação, caracterizado como a Segunda República, com experiências federativas inovadoras, especialmente verificadas a partir da cooperação entre os estados. Outros fenômenos também passaram a coexistir, ao lado de tais experiências, como por exemplo, o afloramento do populismo, das relações clientelísticas e do paternalismo, gramáticas políticas fortemente enraizadas nas

representações dos interesses localistas. Mesmo com a existência de relações cooperativas travadas entre os entes federados, o Brasil ainda apresentava uma agenda política pautada nos vínculos regionalistas e dos mandos de seus interlocutores locais.

Havia também naquele momento uma preocupação latente com as desigualdades regionais, tanto que a Constituição de 1946 dedicou a prerrogativa do artigo 58 para o dispositivo sobre representação na Câmara dos Deputados. Esta prerrogativa garantia benefícios às regiões mais vulneráveis, como é o caso do Nordeste, para elegerem seus representantes políticos no legislativo federal. A elites nordestinas passaram a apoiar o fim do princípio “um cidadão, um voto”, e, em contrapartida, a bancada nordestina, então em formação, começou a ganhar força e protagonismo no parlamento. A robustez dos pactos destas elites parlamentares garantiu, ainda, a destinação de parte da renda tributária da União para as áreas acometidas pelas secas em algumas regiões.

Neste sentido, a partir de uma nova configuração política, o Nordeste também presenciava a possibilidade de competir efetivamente para a concretização de políticas públicas até então desenvolvidas pelo eixo Sul e Sudeste. Além destas modificações de cunho da representatividade, a região Nordeste também beneficiava-se, em um cenário mais amplo, da ideologia imperante do momento, denominada por Bielschowsky (1988) como “reaparelhamento econômico”, impulsionada pela campanha do petróleo, com a facilidade observada para a modernização do Estado, em princípios burocratizantes.

Alguns desafios ainda permeavam o pleno desenvolvimento da região Nordeste, como a permanência das secas. Apesar do relativo amparo institucional, com instituições como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), alguns momentos desafiadores ameaçavam decisivamente a concretização de políticas mais consistentes para a região. Tais momentos podem ser delineados com as secas de 1951, 1953 e a de 1958, as quais propiciaram um aumento das migrações, cujo objetivo era a busca por melhores condições de vida e de trabalho especialmente em São Paulo. Estas migrações foram, também, fatores essenciais para as decisões políticas tomadas a partir de então no que se refere à questão regional. Era preciso conter o fluxo migratório, evitando um esvaziamento populacional no Nordeste.

Diante de tal cenário, com a projeção de dados negativos da região Nordeste em relação às condições de vida e de fixação da população no território, novas instituições foram criadas, como por exemplo, o Banco

do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, cujos objetivos previam ações intervencionistas e desenvolvimentistas. O banco representava uma nova fase de intervenção do Estado na região, criando um espaço de articulação das elites nordestinas para a promoção de políticas destinadas objetivamente ao crescimento. Além disso, o banco possuía um espaço privilegiado de pesquisa das condições regionais, personificado em seu Escritório de Estudos Técnicos sobre a Economia do Nordeste (ETENE), cujos estudos foram decisivos para a compreensão da região, com a criação de uma *expertise* técnica adequada para a promoção do desenvolvimento que se aventava. Além disso, ao mapear as áreas mais vulneráveis dentro da região, os estudos do ETENE permitiam uma compreensão adequada do modelo de política a ser formulado para elas.

Todas estas novidades institucionais eram propiciadas pela cooperação vertical que passava a ser observada entre o governo federal, os governadores dos estados nordestinos e os representantes do legislativo federal. A necessidade de repensar a região Nordeste também assentava-se na ideia da criação de uma instituição capacitada para tal. Assim, a Sudene, juntamente com a criação de Brasília, passava a fazer parte do arcabouço institucional indispensável para que a agenda governamental incorporasse as demandas das regiões menos desenvolvidas. Os desequilíbrios regionais eram o pano de fundo e a grande justificativa para a necessidade, imperiosa, de tratá-los de maneira mais articulada, a partir da intervenção do governo federal. Neste sentido, cabe uma análise mais detalhada sobre a criação da Sudene e da atuação de Celso Furtado para a implementação da instituição.

A criação da Sudene e a atuação de Celso Furtado: uma atuação militante e ativa

A partir do cenário anteriormente descrito, que favoreceu o surgimento de instituições responsáveis pelo planejamento regional e com o agravamento da situação da região Nordeste causada pelos efeitos constantes das secas, o então Presidente Juscelino Kubitschek convocou Celso Furtado para auxiliar na busca de soluções. Na época, Furtado atuava no então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e possuía uma quantidade razoável de material e dados sobre a região Nordeste. Estes dados foram sistematizados e se transformaram na chamada Operação Nordeste, que posteriormente foi denominada de

Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), o qual forneceu as bases para o surgimento da Sudene.

Além disso, cabe destacar a atuação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), com a liderança novamente de Furtado. Em 1959, o autor elaborou Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, ou como é conhecido, O Relatório do GTDN. Os estudos deste grupo foram fundamentais para o estabelecimento de um planejamento específico para o desenvolvimento do Brasil a partir do conceito das desigualdades regionais. A questão do Nordeste foi transformada em problema federativo, no qual somente uma instituição com amplos poderes seria capaz de suplantar práticas desarticuladas e de instituir mecanismos de cooperação para as unidades federadas. Nas palavras de Furtado (1959):

Se esse processo chegasse a persistir por muito tempo, observaríamos, seguramente, no Brasil, profundos desequilíbrios regionais, que provocariam conflitos de natureza econômica e política capazes de retardar nosso desenvolvimento econômico e social. Não podem coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração (FURTADO, 1959, p. 13).

A implantação da Sudene nasceu vinculada a tensões sociais e políticas e dependeu de uma série de articulações para ser implantada. O GTDN foi transformado em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), cujo Conselheiro era Celso Furtado. O que se buscava era desmontar e desarticular o poderio das oligarquias rurais, ao mesmo tempo em que se tentava uma identificação da instituição com o apoio popular. Desta forma, a Sudene nascia sobre as condições da Lei nº 3.692, de 1959, enviada por Juscelino Kubitschek ao Congresso, sendo definida sua subordinação direta à Presidência da República. A tramitação do Congresso Nacional também encontrou uma série de resistências, inclusive com o veto de parlamentares nordestinos contrários ao governo federal (COHN, 1973).

Como ressalta Carvalho (1979), o receio da elite nordestina e dos parlamentares era o temor de que a Sudene se transformasse em um superministério, controlando as outras pastas existentes. Além disso, outros políticos locais acreditavam que os objetivos da instituição eram muito amplos, deixando em aberto a questão se a sua competência era formular ou também implementar políticas para o desenvolvimento da região. A

partir de tais questionamentos, o Artigo 2º da Lei n. 3.692 de 15 de dezembro de 1959 assim descrevia as competências da instituição:

Estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste. Supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento. Executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos, nos termos da legislação em vigor. Coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei de criação da Sudene, 1959, art. 2º).

O receio em torno da figura de Celso Furtado também era grande, tanto que convencionou-se que o Conselho Deliberativo seria formado por vinte e dois membros entre governadores de estado, representantes dos Ministérios e dos bancos federais, além obviamente do Superintendente, Celso Furtado (CARVALHO, 1979). Apesar das contrariedades do período, Furtado foi um grande articulador e conseguiu promover o consenso entre os atores políticos para o nascimento da instituição. Em seu discurso de posse, reconhecia, de forma sutil, os interesses oligárquicos presentes na sociedade e que deveriam ser transpostos:

Sabemos todos que a liberdade de ação do Governo Federal em uma região pobre como o Nordeste está profundamente comprometida pela pressão de grupos locais, cuja perspectiva se projeta no plano da política estadual. Muitos que observam de fora esses problemas supõem que o Governo Federal é todo-poderoso no Nordeste. Mas a vera realidade é que a faculdade de manobra dos dirigentes dos órgãos federais e sua capacidade de agir em conjunto estão comprometidas por composições de interesses locais de perspectiva necessariamente limitada. A Lei da Sudene, ao integrar em um órgão federal responsável pelas diretrizes da política econômica os dirigentes dos executivos estaduais, criou um mecanismo de entendimento à base da discussão aberta e do confronto de critérios (FURTADO, 1959, p. 16).

Ressaltava, ainda, a sua responsabilidade como superintendente da Sudene, diante dos graves problemas nordestinos:

Ao assumir a Superintendência da Sudene faço-o consciente do peso da responsabilidade que recai sobre meus ombros. Essa consciência, adquiri-a não agora, mas em todo esse ano de luta pela vitória da Operação Nordeste. Nessa luta, entre outras coisas aprendi a admirar mais os homens públicos de meu país. Afirmo, com júbilo, que o presidente Kubitscheck, desde o primeiro momento, teve consciência de que não era esta obra para ser acabada em

seu governo. A este período governamental caberia, na Operação Nordeste, antes obra de desgaste e sacrifício do que a fruição dos empreendimentos concluídos. E porque não se afastou, em nenhum momento, desta concepção da obra que iniciávamos, o Sr. Presidente despertou em mim, simples técnico, essa fé que transfigura todos os sacrifícios em momentos de esperança (FURTADO, 1959, p. 17).

Ao vincular-se diretamente à Presidência da República, a Sudene tinha a capacidade de reunir em torno das reuniões de seu Conselho Deliberativo os governadores de estado, que passariam a atuar a partir de pautas coletivas, e não mais individuais. Além de suas prerrogativas formais, a Sudene representou uma maneira de repensar o desenvolvimento regional a partir do próprio federalismo, uma inovação institucional capaz de impulsionar tanto as agendas governamentais federais quanto as estaduais. Era, portanto, um elo de ligação entre o governo federal e os governos estaduais nordestinos. Neste sentido, cabe apontar algumas das passagens mais importantes da atuação de Furtado verificadas a partir da análise das Atas do Condel.

As Atas do Condel e a atuação de Furtado

As Atas do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento do Nordeste foram recolhidas através do site do Procondel, que foi um projeto de preservação e disponibilização do acervo do Conselho Deliberativo da Sudene – Condel, no período que corresponde aos anos de 1959 até 2000. Todos os documentos, atas, pareceres, relatórios e resoluções deste período estão disponíveis no site.⁴

Neste sentido, a reunião realizada em 26 de abril de 1959, que também foi responsável por aprovar o regimento interno da Sudene, expõe claramente a liderança de Celso Furtado para organizar a instituição, bem como a articulação entre as instituições externas e os estados nordestinos, conforme podemos perceber nesta passagem:

O conselheiro Celso Furtado deu a conhecer o importante auxílio financeiro oferecido pelo governo de Pernambuco à Cepal, propondo a realização nesta cidade do próximo curso de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento, colocado à disposição do órgão coordenador a importância de um milhão de cruzeiros, oferecendo, ainda, local para as aulas, o custeio de duas bolsas de estudos para os governos dos demais estados da região, bem como os funcionários burocráticos necessários à Secretaria do curso (BRASIL. ATA do CONDEL, 1959).

⁴ Disponível em: <http://procondel.Sudene.gov.br/sobre.aspx>.

Além dos treinamentos previstos, buscando-se criar no Nordeste um corpo técnico com *expertise* no desenvolvimento regional, Furtado vislumbrava três setores a serem atendidos pelo Governo Federal: 1 – Infraestrutura de transporte; 2 – Suprimento de energia elétrica; 3 – Economia de resistência às secas. Além disso, ficava evidente a preocupação em subsidiar os empreendimentos dos pequenos proprietários através de créditos do BNB e de utilizar instituições como a Codevasf para implantar projetos de irrigação na região Nordeste.

A análise das atas do conselho deliberativo deixa claro a dificuldade para obtenção do consenso, com alguns governadores com sentimentos pessimistas em torno das propostas de Furtado. Entretanto, se instituir a Sudene fora um movimento difícil, aprovar o plano diretor também envolveu debates acalorados, repletos de dissensos. As manifestações especialmente de Cid Sampaio, então governador de Pernambuco, giravam em torno da preocupação para que o Congresso fosse impedido de modificar o Plano Diretor, em votação. Rômulo de Almeida, também Conselheiro, contrariando Cid Sampaio, destacava a atuação da Sudene nos seguintes termos:

Quero chamar a atenção para um fato politicamente fundamental: poderá a Sudene suceder bem se contrariar frontalmente o Congresso, os governos, a opinião pública? Evidentemente não. O próprio mérito de um programa bem apresentado constitui um fator de convencimento. É preciso notar que um grande número de congressistas precisam resolver o problema (BRASIL. ATA DO CONDEL, 1959).

O resultado destas discordâncias políticas acabaram gerando um atraso na aprovação do Plano Diretor da Sudene, comprometendo, ademais, a receita para o tratamento dos problemas nordestinos, conforme expresso na Ata do Condel de 2 de dezembro de 1959:

O conselheiro Celso Furtado fez uma explanação dos trabalhos da Secretaria Executiva durante o último mês, registrando que os mesmos foram perturbados pelo atraso do andamento do projeto de criação da Sudene, pois os planos iniciais, estabelecidos por este órgão, tinham em vista a aprovação da Lei da Sudene em tempo útil ainda para que o orçamento de 1960 se beneficiasse já dos dispositivos desta lei que favorece o Nordeste com uma cota de 2% adicional da receita tributária (BRASIL. ATA DO CONDEL, 1959).

Além disso, os debates verificados no ano de 1960 também evidenciam o esforço de Furtado para a aprovação do Plano Diretor:

Referindo-se à elaboração do Plano Diretor, diz que o mesmo deverá ser apresentado ao Congresso Nacional, antes da entrada do orçamento para o ano de 1961, frisando que enquanto as equipes da Sudene trabalham arduamente para ultimar o plano, defrontou-se o órgão com dois contratempos de importância: o primeiro deles, a perspectiva de uma nova seca, que forçou a interrupção parcial dos trabalhos para constituir grupos de emergência com a missão de acompanharem o inverno na fase decisiva e, posteriormente, o inverno se apresentou com o caráter de calamidade, com múltiplas enchentes em todo o Nordeste (BRASIL. ATA DO CONDEL, 1960).

Em maio de 1960 iniciaram-se as discussões sobre o Plano que posteriormente seria enviado ao Congresso Nacional para aprovação. As propostas contidas no Plano Diretor tramitaram por um ano e sete meses, passando pelas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com diversas emendas recebidas, o que poderia distorcer o projeto original, temor que se manifestava entre os conselheiros do Condel, registrados nas Atas. Outro ponto de desacordo era relacionado a partilha dos recursos financeiros, que acabaram polarizando o apoio dos governadores dos estados, contribuindo para o atraso na aprovação do Plano Diretor, conforme aponta Lima (2009).

A regra do dissenso era a tônica nas reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene, especialmente pela morosidade em torno da aprovação do Plano Diretor. Furtado, com sua perspicácia política, buscou apoio nos governadores e dirigia-se a eles da seguinte maneira:

O nosso pobre Nordeste não pode se dar ao luxo de perder uma eleição presidencial. Por que não colocar a política de desenvolvimento da região acima da confrontação partidária? O Plano Diretor foi elaborado com a colaboração entusiasta de governadores dos dois partidos que disputam a presidência. É natural que, seguindo os partidos respectivos, os governadores se dividam em torno dos candidatos à Presidência da República. Mas por que não obter dos dois candidatos um compromisso de levar adiante o Plano Diretor? Eles poderiam assumi-lo de público em uma das visitas que necessariamente fariam à região. O novo superintendente seria escolhido no quadro desse compromisso de continuidade da política de desenvolvimento regional (FURTADO, 1989, p. 87).

O primeiro plano Diretor foi aprovado pela Lei nº 3.995, em 1961. Suas diretrizes, após diversos debates, previam:

O objetivo principal deste primeiro Plano Diretor da Sudene é apresentar um conjunto orgânico de diretrizes de política econômica que possam servir de base a um esforço progressivo de ordenação dos investimentos do Governo Federal no Nordeste. A análise esboçada nas seções anteriores indicou, claramente, que o Poder Público desempenha o principal papel no processo de formação de capital, cabendo-lhe a liderança do desenvolvimento econômico regional. Este fato leva a reconhecer a importância que tem, para o Nordeste, a formulação precisa de uma política de desenvolvimento que norteie e dê continuidade à atuação do Poder Público (BRASIL. ATA DO CONDEL, resolução n. 34, 1961).

E ainda:

A Sudene tem a responsabilidade de propor as diretrizes de uma política de desenvolvimento regional, as quais deverão subordinar-se todos os investimentos federais no Nordeste. Além de definir essas diretrizes, cabe à Sudene atuar como órgão centralizador do planejamento dos investimentos federais na região. Ao exigir a formulação de uma política de desenvolvimento e no unificar a direção das atividades de planejamento dos investimentos, realizou a Lei 3692 uma reforma administrativa de grande alcance (ATA DO CONDEL, Resolução n. 34, 1961).

Mesmo após a aprovação do Plano Diretor, algumas problemáticas vieram à tona, especialmente em 1963, quando entrou em discussão o II Plano Diretor, previsto para os anos de 1963-1965, cuja grande iniciativa foi a propositura de um Fundo de Emergência, para que os efeitos adversos do clima do Nordeste fossem contornados. Além disso, era explícito no II Plano Diretor a necessidade de aumento dos investimentos da iniciativa privada na região, tornando-a competitiva frente aos outros centros industriais. Além disso, o plano previa algumas mudanças relacionada a estrutura fundiária da região Nordeste, com a redistribuição de terras e este ponto promoveu discordâncias e restrições por parte de alguns governadores, especialmente que se identificavam com as propriedades rurais em questão.

Tais atores acabaram tornando-se *veto players* para as proposições futuras da Sudene, boicotando e esvaziando o Condel. Além disso, a partir de 1964, novas alterações foram realizadas de maneira decisiva na Superintendência, a partir do golpe militar, que marcou um período de centralização política e de autoritarismo. Na reunião de 6 de maio de

1964, já era registrado como superintendente da Sudene o General Manoel Expedito Sampaio. Celso Furtado relata a sua saída da Superintendência da seguinte maneira:

Despedi-me das pessoas presentes, acompanhado do oficial superior que me substituíra e que se esforçava para dar a impressão de que tudo se passava 'entre amigos'. Atravessava pela última vez a porta daquela instituição que surgira e adquirira fama mundial sob a minha direção. Era muito mais do que uma agência administrativa. Graças a ela, emergira o Nordeste como entidade política. Tudo tivera de ser disputado palmo a palmo. Aquele mesmo edifício do IAPI, em parte ocupado pelo comando da Sudene, fora por nós invadido na calada da noite, forma a que tivemos de apelar para fazer prevalecer decisões superiores contra manobras escusas da baixa burocracia (FURTADO, 1989, P. 197).

A partir de então, a Sudene passou a ter uma atuação de coordenadora e de supervisora das ações governamentais, relegando um papel marginalizado no processo decisório de políticas. Os chamados Programas Especiais⁵ passaram a pautar a agenda dos militares, especialmente no tocante às chamadas questões regionais. Tais programas tinham o objetivo de promover a integração das regiões brasileiras através, principalmente, da retomada de antigos programas já desenvolvidos, como os de irrigação. As desigualdades federativas foram mantidas, com o agravamento de algumas regiões, pois havia, a partir de então, concentração de renda e de investimentos em alguns estados nordestinos em detrimento de outros.

Conclusão

Este estudo buscou analisar qual a influência de Celso Furtado para a concretização da Sudene e, portanto, para uma agenda governamental que assimilou as políticas de desenvolvimento regional. Além disso, como pano de fundo, delimitamos as assimetrias federativas, que necessitaram, historicamente, de intervenções governamentais na região Nordeste. Entretanto, a concepção da Sudene e a sua implementação foram pautadas por um complexo jogo político, com uma série de conflitos que permearam todos os debates, inclusive aqueles referentes a aprovação do I Plano Diretor. Ao ser vinculada diretamente à Presidência da

5 Alguns dos Programas Especiais foram: Polonordeste, Projeto Sertanejo e o Programa de Irrigação.

República, a Sudene representava uma arena de resolução de conflitos federativos, estabelecendo pontes entre o governo federal e os governos estaduais, e destes entre si. Foi uma experiência institucional que priorizou experiências cooperativas, apesar da grande oposição formada em torno da aprovação tanto da lei que a instituiu formalmente, como da aprovação de seus planos diretores. É possível defender a assertiva de que a Sudene conseguiu romper as resistências das elites nordestinas locais daquele momento.

A agenda governamental que antecedeu a inauguração da Sudene também propiciou a formação de um aparato burocrático e institucional que favoreceu a tomada de decisão por uma instituição nos moldes da superintendência. Parte desta assertiva reside no fato de que os anos 1950 e início dos anos 1960 permitiram a formação de instituições como BNB, o BNDES e a demais instituições de desenvolvimento, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). Além disso, as elites locais interessavam-se por fomentar novos processos de industrialização, que utilizasse capital nacional e de experiências que pudessem consolidar ainda mais o seu poderio. Neste sentido, podemos considerar uma grande articulação política tanto de Juscelino Kubitschek como de Celso Furtado para transpor tais relações localistas pautadas pelo conservadorismo político.

A análise das Atas do Conselho Deliberativo da Sudene demonstra a influência de Furtado para a concretização da Sudene. Entretanto, com o golpe militar, houve alterações significativas em seu desenho, que funcionou nos moldes furtadianos até a aprovação de seu I Plano Diretor, em 1961, sofrendo as consequências do regime centralizador que o sucedeu posteriormente em 1964. A aprovação do I Plano Diretor aconteceu em meio a conturbados enfrentamentos políticos e, posteriormente, sob a égide dos militares, os programas da Sudene foram substituídos pelos chamados Programas Especiais, cujos objetivos eram a modernização da agricultura, o aperfeiçoamento da agropecuária e o financiamento de programas de irrigação.

O papel desempenhado pela Sudene passa a ser residual a partir de então, cuja característica foi a de apenas servir como uma instituição orientadora das ordens do governo central, com a restrição da capacidade de formular e de implementar políticas. Se antes a Sudene permitia a formulação de políticas de tipo *bottom-up*, favorecendo as necessidades regionais, com o regime militar observamos as políticas de modelo

top-down, ou seja, formuladas unicamente pelo governo central, sem uma identificação mais sensível com os problemas locais e regionais.

Após o afastamento de Celso Furtado da liderança da instituição, a interlocução com as elites locais também comprometeu-se, pois passava a ser realizada pela alta cúpula do regime militar. Contudo, os interesses divergentes da região mantinham-se mesmo com a mudança de governo, conforme delineado pelo próprio Furtado (1989, p. 198): “No mundo moderno, o Estado é uma arena onde se confrontam os interesses mais diversos. As circunstâncias podem favorecer estes ou aqueles grupos, mas nem sempre são alheias à vontade dos atores, como havíamos comprovado com frequência”.

Neste sentido, consideramos que repensar a postura de Celso Furtado como um grande intelectual mas, sobretudo, como um militante do planejamento regional é essencial também nestes dias atuais. A atualidade de sua obra é, de fato, um respiro em meio a indefinição recorrente de planos de desenvolvimento regional que requerem a cooperação e a interlocução constante entre os entes federados para a obtenção de efetividade.

Referências

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro** – o ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. 5. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRASIL. ATA DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDENE. Recife, 1959.

BRASIL. ATA DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDENE. Recife, 1960.

BRASIL. ATA DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDENE. Recife: Resolução n. 34, 1961.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei de Criação da Sudene. Brasília, 1959.

BRASIL. Procondel. Recife: Sudene, 2020. Disponível em: <http://procondel.Sudene.gov.br/sobre.aspx>

CARVALHO, O. **A economia política do Nordeste**: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

_____. **Desenvolvimento regional: um problema político.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

COHN, A. **Crise regional e planejamento.** O processo de criação da Sudene. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973. 170 p.

FURTADO, C. **A fantasia desfeita.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene. São Paulo. **Digesto Econômico.** Ano XX, n.º 168, 1962.

_____. **A operação Nordeste.** Textos brasileiros de Economia. Rio de Janeiro, 1959.

_____. **A Pré-Revolução Brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. **Brasil: a construção interrompida.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 2 ed.

_____. **Celso Furtado entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

_____. **Dialética do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. Discurso comemorativo aos 40 anos de atuação da Sudene. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. **Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste.** Recife: Sudene, 2000.

_____. **Entrevista a Maria da Conceição Tavares. Celso Furtado e o Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Editora Nacional, 1987.

_____. **O Brasil Pós-Milagre.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento.** São Paulo: Revista de Economia e Política, vol. 4, n. 3, 1984.

_____. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

FURTADO, R. F. D'Aguiar. A batalha da Sudene. In: **Arquivos Celso Furtado.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LIMA, M. C. O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964). In: Furtado, C. (1920-2004). **O Nordeste e a saga da Sudene – 1958 a 1964.** Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009.

STEPAN, A. **Authoritarian Brazil:** origins, policies, and future. New Haven: Yale University Press, 1973. Second hardcover printing, 1975. Yale paperback, sixth printing, 1985.

_____. (Ed.). **Democratizando o Brasil.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

_____. Modern multi-national democracies: transcending a Gellnerian Oxymoron. In: HALL, J. A. (org.). **The state of the nation:** Ernest Gellner and the Theory of Nationalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, vol. 42, n. 2, 1999, p. 197-251.

STEPAN, A.; LINZ, J.J. (Eds.). **The Breakdown of Democratic Regimes.** Baltimore: The John's Hopkins University Press, 1978. Second hardcover printing, 1980.

_____. Political identities and electoral sequences: Spain, Soviet Union and Yugoslavia. **Daedalus**, vol. 21, nº 2, 1992. p. 512-522.