



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA**

**ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE LICENCIATURA DO DISCENTE
PEDRO LUÍS CAVALCANTE DA CUNHA, REALIZADA NO DIA 12 DE JULHO DE 2023.**

Às 15h do dia doze de julho de 2023, de forma remota, foi instalada a sessão pública para julgamento do trabalho final elaborado pelo discente Pedro Luís Cavalcante da Cunha, matriculado no Curso de Graduação em História da UFBA, sob o número 218117942. Após a abertura da sessão, o Prof. Antonio Mauricio F. Brito (UFBA), orientador(a) e presidente da banca julgadora, deu a palavra ao autor, que fez sua exposição e, em seguida, procedeu-se à arguição por parte dos membros da banca e respostas do examinando. Ao final, a banca, reunida em separado, resolveu pela **aprovação** do aluno atribuindo a nota **10,0 (dez)**. Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e lavrada a presente ata que será assinada por quem de direito.

PARECER GERAL

Questionando argumentos presentes na bibliografia clássica sobre o tema, a monografia trata da atuação da bancada parlamentar nordestina na aprovação da SUDENE. Convém sublinhar a pesquisa empírica que embasa o trabalho assentado em um *corpus documental* diversificado envolvendo as fichas de tramitação do Projeto de Lei 32/1959, jornais, entrevistas e diários de Celso Furtado e outros documentos oficiais. Merece destaque a qualidade, fluidez e maturidade da escrita; a densidade no diálogo com a bibliografia; o desenho da pesquisa; o percurso, procedimentos e instrumentos metodológicos; a clareza de objetivos; a relevância do problema de pesquisa; e a consistência das respostas demonstradas pelo autor. A monografia extrapola os requisitos necessários para o TCC consoante as normas aprovadas pelo Departamento de História. Pela densidade, robustez, fluidez, consistência e coesão, é um trabalho muito acima da média e que merece ser publicado.

Salvador, 12 de julho de 2023.

Antonio Mauricio F. Brito

Dr. Antonio Mauricio F. Brito (UFBA) - Orientador

Emanuelle Monteiro Teles

Ma. Emanuelle Monteiro (UFBA) - Avaliadora

Alessandro Cerqueira Bastos

Ms. Alessandro Cerqueira (UFBA) - Avaliador

Pedro Luis C. da Cunha

Pedro Luís Cavalcante da Cunha - Discente

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

PEDRO LUÍS CAVALCANTE DA CUNHA

**“COZINHANDO EM BANHO-MARIA”?: O PAPEL DOS PARLAMENTARES
NORDESTINOS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA SUDENE**

SALVADOR/BA

Julho 2023

Pedro Luís Cavalcante da Cunha

“Cozinhando em banho maria”? O papel dos parlamentares nordestinos no processo de criação da SUDENE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Licenciatura em História na Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do diploma de licenciatura plena em História sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Mauricio F. Brito

SALVADOR/BA

Julho 2023

PEDRO LUÍS CAVALCANTE DA CUNHA

“COZINHANDO EM BANHO MARIA”? O papel dos parlamentares nordestinos no
processo de criação da sudene

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao curso de Licenciatura em História na Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do diploma de licenciatura plena em História sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Maurício F. Brito

Data de aprovação: __/__/__

Banca Examinadora:

Dr. Antonio Mauricio F. Brito (UFBA)

Ma Emanuelle Monteiro (UFBA)

Ms Alessandro Cerqueira (UFBA)

RESUMO

Esta Monografia tem como objetivo revisitar alguns pressupostos presentes na bibliografia especializada sobre o papel que tiveram os grupos políticos nordestinos na Câmara dos Deputados durante a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE, em 1959. Segundo essa literatura (ROBOCK, 1963; HIRSCHMAN, 1965; OLIVEIRA, 2008 [1978]; COHN, 1978), a bancada parlamentar do “Nordeste” teria não só demonstrado pouco interesse na aprovação do projeto, tido como “desenvolvimentista” e “industrializante”, mas teria apresentado ferrenha oposição à criação dessa nova autarquia. Para estes autores, o Executivo, para ver a SUDENE aprovada, teve de recorrer aos deputados federais e senadores “sulistas”. Argumentamos, entretanto, que embora a literatura sobre a SUDENE seja rica em ressaltar a inação ou oposição dos parlamentares “nordestinos” ao projeto, ela é pobre em demonstrá-la. As afirmações se baseiam em poucos exemplos de discursos ou atitudes parlamentares, e carecem de maior base demonstrativa. Assim, o que pretendemos realizar neste trabalho é enriquecer o nosso entendimento sobre a atitude dos deputados federais “nordestinos” frente à criação da SUDENE, comparando-as com as ações (e inações) dos deputados federais “sulistas”. Para tal, privilegiamos em nossa análise não apenas os discursos parlamentares ou de imprensa, mas também levamos em conta alguns procedimentos caros ao processo legislativo, como o papel dos líderes parlamentares, as votações nominais, os pedidos de urgência, a proposição e o conteúdo das emendas ao projeto e a posição estratégica das Comissões. Dessa forma, utilizando como fonte principal a ficha de tramitação do PL 32/1959, o projeto de lei de criação da SUDENE, pensamos poder, com esse trabalho, começar a questionar alguns dos pressupostos da literatura especializada sobre o tema, como a ideia de que os parlamentares do “Nordeste” tenham sido, em maioria, oposição à criação da nova autarquia.

Palavras-chave: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Legislativo (1946-1964); Nordeste.

SUMÁRIO

RESUMO	4
INTRODUÇÃO.....	6
Objetivos e justificativa	9
Fontes e metodologia.....	10
Organização dos capítulos	12
CAPÍTULO 1 – O QUE TORNOU A SUDENE POSSÍVEL	13
1.1 INTRODUÇÃO.....	13
1.2 AS PRESSÕES POLÍTICAS PELA SUDENE	14
1.2.1 A seca de 1958.....	14
1.2.2 As Ligas Camponesas.....	16
1.2.3 A pressão do “Nordeste” em contrapartida ao Plano de Metas.....	19
1.3 O DESCRÉDITO DO DNOCS	21
1.3.1 Sai o DNOCS, entra a SUDENE	24
1.3.2 Sai o DNOCS, entra a SUDENE... mas e a reforma agrária?	27
CAPÍTULO 2 – O PROJETO 32/1959 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	30
2.1 INTRODUÇÃO.....	30
2.2 A TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA	30
2.3 O “REGIME DE URGÊNCIA”	34
2.4 AS COMISSÕES PARLAMENTARES	37
2.4.1 A Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.....	40
2.5 A INCLUSÃO DE MINAS GERAIS NO TEXTO DA SUDENE.....	43
2.6 AS EMENDAS PARLAMENTARES (EPs): UMA VISÃO QUANTITATIVA ...	45
2.6.1 As emendas: divisão por temas	47
2.6.2 – As emendas: divisão por estados	51
2.6.3 – As emendas: divisão por partidos	53
2.7 – A “EMENDA ARGEMIRO FIGUEIREDO”	55
2.8 – O PROJETO APÓS O CONGRESSO NACIONAL	61
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
Anexo 1 – Divisão e subdivisão das emendas parlamentares por tema.....	70

INTRODUÇÃO

Numa sessão da Câmara em maio de 1959, o deputado federal baiano Luiz Viana (UDN) subiu à tribuna. No seu discurso, fez menção ao projeto de lei nº32/1959, referente à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), quando proferiu as seguintes palavras:

Sr. Presidente, representa de tal modo aspiração do Nordeste o projeto em votação, que, a exemplo daquele Senador do Império que não quisera retardar a Lei da Abolição, por saber que a esperava a Princesa Isabel, também, de nenhum modo, desejo retardar a sua aprovação. (DCN 27/05/59, p. 2382)

Podemos imaginar a dimensão propugnada pelo deputado ao novo órgão, ainda em início de tramitação no Congresso Nacional. Se aprovado, Juscelino Kubitschek teria os louros de criar mais um órgão federal destinado ao “Nordeste¹”. A SUDENE, porém, coordenada em seus aspectos centrais pelo economista Celso Furtado, pretendia ser o ponto de ruptura com as administrações anteriores: encampando o discurso desenvolvimentista que era o tom do governo JK, a SUDENE pretendia ser um órgão de planejamento econômico em larga escala no Nordeste.

Luiz Viana não apenas se colocava a favor da aprovação da lei: comparava a escravistas, a sujeitos atrasados no tempo histórico, aqueles que intentavam sequer retardar a sua aprovação. A aprovação do projeto da SUDENE, aos olhos experimentados de um Luiz Viana, era inevitável. Opor-se a ela era opor-se ao movimento “natural” da história.

Antônio Carlos Magalhães (ACM) (UDN-BA) também se pronunciou em defesa da SUDENE. Em 12 de novembro de 1959, o político baiano subiu na tribuna do Congresso Nacional a fim de defender o economista-chefe do projeto da SUDENE, Celso Furtado, das

¹ Esse, aliás, era um termo longe de bem-definido à época. A ideia de “Nordeste” foi se estabelecendo ao longo das décadas da República a partir de diversos acontecimentos. No geral, foi uma *invenção* forjada a partir de diferentes conjunturas marcadas pela decadência econômica do pós-abolição e através das disputas de várias elites locais por recursos do Estado Nacional. Na mesma linha, podemos pensar a *invenção* do “Nordeste” a partir da formulação de políticas públicas voltadas à gestão desses recursos, como a criação do Polígono das Secas (1946), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1948), a promulgação da Lei Sarate (1949), a criação do Banco do Nordeste (1952) e a formulação da SUDENE (1959). Cada uma dessas ações, que vieram tanto do Executivo quanto do Legislativo, tiveram de informar os limites físicos do que poderia ser considerado como o “Nordeste” que receberia os respectivos recursos a serem aplicados. Esses limites, como nos diz a bibliografia sobre o tema, foram palco de uma série de disputas políticas que versaram sobre o que poderia ser considerado como parte do “Nordeste” ou não. Para uma discussão mais aprofundada sobre o regionalismo nordestino, a partir de diversas perspectivas, ver: ALBUQUERQUE JR. (2009); CASTRO (1992); GUIMARÃES (1982); SILVEIRA (2009). Nessa monografia, optamos por utilizar a definição de “Nordeste” trabalhada pelo próprio texto da SUDENE. Nele, incluem-se na região os estados da Bahia e Maranhão que, em outros documentos ou segundo a imprensa periódica da época, poderiam ser considerados como pertencentes às regiões Leste e Norte, respectivamente. De qualquer forma, optamos por utilizar das aspas ao nos referirmos à região do “Nordeste” para deixar claro que, além desse ser um termo em disputa, foi um conceito modificado no debate público pelo próprio objeto de estudo desse TCC, o texto legislativo da SUDENE.

acusações de ser um comunista. Lançadas por um senador do PTB, Argemiro Figueiredo, elas eram típicas do momento tenso em que vivia um mundo balançado constantemente pelas notícias da Guerra Fria. “Não tenho qualquer ligação com o Sr. Celso Furtado”, diz-nos Antônio Carlos Magalhães,

Mas acho absurda a acusação do Senador. Mesmo que ele fosse comunista – e tenho notícia de que não o é – isso não o impediria de executar a grande obra de redenção do Nordeste. Muito mais grave é a acusação do Senador, do que ser propriamente comunista (DCN 13/11/59, p. 8411)

Para ACM, a aprovação da SUDENE dizia respeito à “redenção do Nordeste”. Mais que isso, a SUDENE era tão importante que, em fins de 1959, ano que havia começado sob o signo da revolução cubana, e em pleno período de veiculação das polêmicas reportagens de Antônio Callado sobre a “revolução branda” das *ligas camponesas*², um udenista de longa data se declarava favorável à pessoa de Celso Furtado *fosse ele comunista ou não*. Para “redimir” o “Nordeste”, ACM, em seu pronunciamento, dizia confiar largamente nas boas intenções e na visão econômica planejadora daquele que o Governo Federal lançava para tratar do “Nordeste”.

De 6 de abril a 15 de dezembro de 1959, foi basicamente nestes termos que o projeto de lei da SUDENE foi tratado na Câmara dos Deputados. Passando ao todo por 6 comissões³ e sendo tema de diversos discursos acalorados (32 no total)⁴, a tramitação parlamentar da SUDENE foi tudo, menos pouco movimentada. É digno de nota o altíssimo número de 93 emendas oferecidas ao PL em sua primeira tramitação (06/abril-02/junho). Além disso, salta aos olhos a informação de que o projeto tramitou em regime de urgência nas duas vezes em que passou pela Câmara dos Deputados⁵.

Pelos discursos apresentados acima, é possível vislumbrar um notório entusiasmo pelo projeto. Os deputados, pertencendo ambos ao partido da UDN e à bancada baiana, servem como exemplo do tipo de parlamentar que ficou ativamente interessado no PL 32/1959: em termos

² Mais tarde, organizadas no livro “CALLADO, Antônio. *Os industriais da seca e os “galileus” de Pernambuco: aspecto da luta pela reforma agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960”. Sobre o pensamento de Antônio Callado, ver: QUELER & ZANGELMI (2020).

³ O projeto de lei nº 32/1959 passou pelas seguintes comissões: Comissão de Constituição e Justiça, Comissão Especial da Bacia do São Francisco, Comissão Especial do Polígono das Secas, Comissão de Finanças, Comissão de Economia e a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. Esta última acabou sendo a mais importante, visto terem os deputados de outras comissões unido forças ao redor de Martins Rodrigues (PSD-CE), relator da Comissão de Orçamento, a fim de elaborar um texto que não só analisava o projeto de forma pormenorizada, questão que apenas o relatório da COF foi capaz de apresentar, mas que poderia ser de agrado a (quase) todos.

⁴ Esse número engloba discursos proferidos na *Ordem do Dia*, *Grande Expediente*, *Pequeno Expediente* e, não obstante, na seção *Explicação Pessoal*.

⁵ O projeto da SUDENE tramitou de 6 de abril a 2 de junho na Câmara dos Deputados até ser remetido ao Senado Federal para análise. Voltando à Câmara em 7 de outubro, foi aprovado como lei em 15 de dezembro do mesmo ano.

regionais, deputados do “Nordeste” (em especial os da Paraíba, Ceará e Pernambuco); em termos partidários, o texto legislativo da SUDENE sai da câmara baixa do sistema político brasileiro praticamente intocado por outros parlamentares que não fossem da UDN ou do PSD.

Embora haja um perceptível ardor nos discursos de Luiz Viana e ACM, a percepção tanto dos atores da época quanto da literatura especializada sobre a tramitação do projeto no Congresso Federal vai em direção contrária, ressaltando seja o pouco apoio do grupo parlamentar do “Nordeste”, seja a aberta oposição à iniciativa planejadora e desenvolvimentista do Executivo.

No dia mesmo em que o projeto passa ao Senado Federal para análise e junção de emendas (2 de junho), foi com casualidade que o economista Celso Furtado, principal homem por trás da concepção da Sudene, desabafou nas folhas de seu diário pessoal sobre as agruras do processo legislativo:

Sinto que existe um imenso trabalho a realizar. Mas não sinto um verdadeiro apego a essa tarefa. Não que me falte amor a essa gente. Mas talvez porque sinto que a tarefa ainda não é realizável. (FURTADO, 2019, p. 156)

Poucos meses depois (em 11 de outubro), agora já no segundo período de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados (07/outubro-15/dezembro), Furtado se mostra ainda mais angustiado com relação às dificuldades de passar-se o PL da Sudene sem grandes desfigurações de sua ideia original. Para ele, os grandes culpados seriam aqueles homens pertencentes ao grupo político nordestino:

Os homens do Sul podem dar-se ao luxo de ser até certo ponto “objetivos” quando tratam de assuntos nordestinos. Graças a essas circunstâncias e ao fato de que um grupo de nordestinos que completaram sua formação e adquiriram experiência fora da região – e que estão totalmente desvinculados de interesses econômicos – esteja empenhado na luta, talvez seja possível que se leve a cabo essa autêntica revolução fria no setor do governo federal. (FURTADO, 2019, p. 182)

Em outras palavras, a “revolução fria” da SUDENE só *talvez* seria possível com o apoio “objetivo” dos homens do Sul. Não se espera objetividade no apoio nordestino, que estaria ligado a interesses político-econômicos atrelados à “indústria da seca”. No máximo, Furtado conta apenas com um *grupo* de nordestinos – mesmo assim, sem ligações econômicas com a região. Nosso economista não dirige essas palavras sem conhecimento de causa: apenas quatro dias antes de escrever essa memória, Furtado apresentava-se à Câmara dos Deputados na

Comissão Especial do Polígono das Secas. Na ocasião, fora largamente sabatinado por um total de *onze* deputados: todos nordestinos, e apenas dois que não fossem da UDN ou PSD⁶.

Em 27 de dezembro, já aprovado o projeto, Celso Furtado escreve, como se soltasse um grande suspiro de alívio: “A 15 de dezembro ele [Juscelino Kubitschek] sancionava a lei criando a Sudene. A batalha foi ganha em toda a linha” (p. 182). A leitura especializada endossa essa perspectiva pessimista quanto à bancada legislativa nordestina. O sociólogo marxista Francisco de Oliveira em seu clássico “Elegia para uma re(li)gião”, a radicaliza, indo ao ponto de apontar uma “formidável oposição” dos parlamentares nordestinos:

Constitui para muitos observadores um mistério que os representantes parlamentares do Nordeste se tenham constituído, na verdade, na mais formidável oposição à criação do novo organismo e que, pelo contrário, o apoio lhes tenha sido dado principalmente pelos parlamentares do Centro-Sul, aliados a poucos e expressivos congressistas mais ligados à burguesia industrial nordestina. (OLIVEIRA, 2008, p. 250-251)

Amélia Cohn, no essencial “Crise Regional e Planejamento”, segue a mesma linha quando escreve que “Recorda-se, a propósito, que o apoio, no Congresso, dos representantes sulinos foi vital para a aprovação do projeto de lei” (COHN, 1978, p. 157). É a mesma opinião do notório economista Albert Hirschman, para quem

[O] fator decisivo de apoio político no Congresso proveio de São Paulo e de outros parlamentares do Sul (...). O projeto de Furtado teve mais adeptos em São Paulo e no Rio do que entre as elites de Fortaleza e Recife. (HIRSCHMAN, 1965, p. 105)

Hirschman chega a afirmar que, fosse o Nordeste país independente, “uma agência de mentalidade tão reformadora como a SUDENE não poderia ser estabelecida sem uma comoção político-social de maior envergadura” (p. 105).

Objetivos e justificativa

Como vimos, a concepção de que se precisou recorrer às forças políticas do “Sul” para que se aprovasse projetos de “desenvolvimento” do “Nordeste” encontra-se presente tanto na voz dos sujeitos da época, quanto na bibliografia clássica sobre o tema.

O objetivo dessa monografia é repensar o papel das bancadas parlamentares nordestinas na tramitação do projeto da SUDENE. Uma análise mais detida das fontes primárias da tramitação do PL 32/1959, se não permite exatamente descartar as considerações sobre o aspecto “anti-SUDENE” desse grupo, também levanta algumas ressalvas e ponderações quanto às afirmações mencionadas acima.

⁶ Refiro-me a Fernando Santana (BA-PTB) e Jacob Frantz (PB-PTB).

Justifica-se, dessa forma, a relevância do presente estudo pela ausência ou escassez na literatura especializada de análises mais detidas acerca do posicionamento dos deputados ou senadores federais. Quando muito, como é o caso de Amélia Cohn (1978), a análise se restringe ao campo qualitativo, através da interpretação de certos posicionamentos e discursos marcadamente contrários à criação (ou à filosofia desenvolvimentista pretendida) do novo órgão. Esse procedimento, se nos permite perceber traços importantes da filosofia e das formas de ação daqueles deputados e setores político-econômicos contrários ou reativos à SUDENE, encontra os seus limites no momento em que tenta, daí, interpretar a atitude de toda ou mesmo da maioria da bancada nordestina.

A complexificação das atitudes dos parlamentares, entretanto, através de outra ótica de pesquisa, ou mesmo a partir de outro corpus documental, nos permitiria perceber distintas clivagens e possibilidades de análise acerca da atuação desses sujeitos. É o que tentamos realizar com esse TCC, ao não restringir o foco de nossa análise nos discursos parlamentares ou de imprensa. No lugar disso, privilegiamos alguns procedimentos caros ao processo legislativo, como as votações nominais, os pedidos de urgência, a proposição de emendas parlamentares e a discussão do projeto nas Comissões Parlamentares.

Vem da bancada parlamentar do “Nordeste” o trabalho minucioso de um Martins Rodrigues (CE-PSD) na Comissão de Orçamento; assim como é dos setores udenistas do “Nordeste” ambos os pedidos de urgência para o projeto; são de nordestinos, igualmente, a imensa maioria das 93 emendas parlamentares – muitas delas afinadas com as intenções desenvolvimentistas do Governo Federal.

A partir dessas considerações, buscou-se nesse texto responder à seguinte pergunta: os deputados federais nordestinos podem ser considerados uma barreira política, na Câmara dos Deputados, na tramitação do projeto 32/1959, que cria a SUDENE? Em outras palavras, o foco desse TCC será o de apreender o posicionamento dos parlamentares nordestinos a partir dos mecanismos internos de funcionamento da Câmara dos Deputados, a fim de ir além da análise dos discursos parlamentares ou das falas publicadas na imprensa periódica, a fim de perceber o conteúdo e o peso das opiniões desse grupo político na tramitação da SUDENE na câmara baixa do sistema legislativo brasileiro.

Fontes e metodologia

Para responder à pergunta motivadora da pesquisa, foi utilizado como *corpus* documental principal a *ficha de tramitação do PL 32/1959*, disponível no *site* do acervo da

Câmara dos Deputados⁷. Nessa ficha estão compilados e organizados todos os Diários do Congresso Nacional referentes à passagem do Projeto de Lei da SUDENE na Câmara. Vale constar aqui que um acervo dessa monta e tão bem organizado como esse não estava disponível para uso durante o período de pesquisa e publicação da literatura especializada aqui mencionada, pois não havia *internet*, e muito menos a possibilidade de termos um acervo digital como o utilizado na presente pesquisa. A pesquisa dos discursos parlamentares ou, mais dificilmente ainda, do posicionamento dos deputados nas diversas instâncias da Câmara, dependia de pesquisa em acervos físicos nem sempre bem organizados ou completos⁸. Além disso, a pesquisa quantitativa se torna muito mais fácil e prática quando podemos nos utilizar de ferramentas contemporâneas como o *Microsoft Excel*, por exemplo.

Assim, tentamos analisar o posicionamento dos deputados federais em relação à SUDENE, através das clivagens de partido e estado, de forma mais sistematizada do que a clássica análise dos discursos. Não deixamos, porém, de trabalhar com estes: porém, a fim de superar algumas de suas patentes limitações, compilou-se, primeiramente, todos os discursos referentes à SUDENE e categorizou-se seus temas, linhas de pensamento e identidade do deputado (a partir das variáveis partido e estado). Essa medida nos permitiu uma melhor visão de conjunto das arengas parlamentares sobre o PL 32/1959. Compilou-se e se categorizou, também, o posicionamento dos deputados nas votações – sejam votações internas de Comissões (quando disponíveis), sejam votações públicas na Ordem do Dia.

Por fim, dissecamos também para análise o perfil partidário e origem de estado dos deputados que se propuseram a lançar emendas ao projeto da SUDENE (foram 93!). Com a intenção de perceber algo da intenção específica das bancadas parlamentares, as emendas foram divididas em diferentes categorias, a depender de seu teor.

Dessa forma, através de análises qualitativas (discursos parlamentares) e análises quantitativas (clivagens partidárias, temáticas e regionais de decisão), pretende-se responder à pergunta mencionada acima: os deputados federais do “Nordeste” podem ser considerados uma barreira política para a aprovação do Projeto de Lei 32/1959?

⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170409>. Acesso em: 04/07/2023

⁸ É o que justifica que uma historiadora de alto calibre como Iná Elias de Castro (1992) aponte os limites metodológicos de sua pesquisa sobre os parlamentares nordestinos nos seguintes termos: “Alguns dos discursos selecionados através da consulta à ficha individual de cada parlamentar na Câmara dos Deputados não puderam ser localizados nos Diários do Congresso Nacional na Biblioteca Nacional, por erro de indicação ou por falta de alguns Diários no acervo da Biblioteca” (CASTRO, 1992, p. 140). Essa restrição física do material de pesquisa fez com que Castro pudesse analisar 476 discursos, dos 600 arrolados inicialmente (Id., Ib., p. 124).

A fim de compreender a visão de Celso Furtado sobre a SUDENE, nos utilizamos do compilado de fontes presentes no livro organizado por Rosa Freire d'Aguiar, chamado "O Nordeste e a saga da Sudene". Esse compilado de fontes, contendo não apenas os documentos iniciais da Operação Nordeste, mas discursos do próprio Furtado, foi de grande utilidade na reconstituição do ambiente intelectual da época.

Organização dos capítulos

Para dar conta de expor os resultados da pesquisa, essa monografia conta com dois capítulos, além da introdução e conclusão. No primeiro capítulo, discorremos um pouco sobre o contexto em que a SUDENE emergiu. Sendo seu projeto de lei de inícios de 1959, é impossível pensar esse novo órgão federal descolado de sua conjuntura altamente específica e politicamente importante: esse é um ano que se abre com a Revolução de Cuba e o consequente aumento da radicalização da Guerra Fria na América Latina e no Brasil, e que se encerra com a euforia das "ligas camponesas" documentadas nos artigos de Antônio Callado para o Correio da Manhã, entre setembro e dezembro de 1959. Também, é o ano posterior à grande seca de 1958, que terminou por descredibilizar, junto à população, órgãos federais de "combate à seca" como o DNOCS. A ideologia da SUDENE, que se porta como órgão de planejamento econômico em contraposição à "indústria da seca" anterior, é fruto dessa conjuntura específica. Compreendê-la pode nos ajudar não apenas a compreender o que tornou a SUDENE possível, mas também cumpre o papel de nos fazer entender melhor as visões pessimistas de Celso Furtado quanto à "oligarquia nordestina" representada no Congresso pelos deputados e senadores de seus respectivos estados.

O segundo capítulo se dedica inteiramente aos achados empíricos da monografia, sejam eles de ordem quantitativa ou qualitativa. Ao analisar mais detidamente o posicionamento dos deputados a partir das variáveis mencionadas (partido, estado e tema), pretendemos capturar uma imagem mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais diversificada da atitude dos parlamentares nordestinos durante a tramitação do projeto da SUDENE.

Por último, o capítulo de conclusão explora algumas questões relativas ao texto do final do projeto, transformado em lei, e resume os principais pontos abordados nesse TCC. Sem mais demora, comecemos.

CAPÍTULO 1 – O QUE TORNOU A SUDENE POSSÍVEL

1.1 INTRODUÇÃO

Enviada ao Congresso Nacional no período áureo da Guerra Fria⁹, a SUDENE teve o papel de trazer para o debate nacional espinhosas questões sobre o futuro do capitalismo brasileiro. Em essência, é verdade que podemos dizer que o PL 32/1959 apenas requeitava a longa querela do debate econômico brasileiro sobre a dicotomia planejamento econômico x *laissez faire*¹⁰. Entretanto, duas grandes questões fizeram com que o intuito planejador da SUDENE ganhasse proporções efervescentes na cena nacional e se singularizasse em relação a discussões anteriores.

A primeira delas é a pressão política exercida por uma série de sujeitos: setores da imprensa periódica, horrorizados quanto aos efeitos da “sêca” de 1958; os agricultores organizados nas Ligas Camponesas, especialmente na região de Pernambuco; a classe política nordestina, que exigia alguma moeda de troca pelo apoio ao “Plano de Metas” e à construção de Brasília, duas medidas largamente aproveitáveis pelos setores mais industrializados do país. Essa conjugação de atores, populares e de elite, fazendo pressão por um mesmo propósito amplo – maior atenção do Governo Federal para o “Nordeste –, era algo novo para a estrutura política brasileira.

A segunda novidade é a fraqueza em que se encontrava o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) ante as acusações de corrupção e ineficiência na lide com a seca de 1958. Esse fator, somado à visão pouco otimista de Celso Furtado quanto à classe política nordestina, fez com que a SUDENE fosse formulada com a intenção de ser uma autarquia despregada do sistema político – nos moldes do que Celso Lafer posteriormente

⁹ 06 de abril de 1959. Nesse mesmo ano, Fidel Castro subiu ao poder em Cuba, a China comemorou o seu décimo ano de revolução socialista, e os Estados Unidos era liderado pelo ex-general Dwight D. Eisenhower, um dos principais combatentes contra o avanço do socialismo no terceiro mundo. Além disso, as guerras anticoloniais em África e Ásia são contemporâneas à SUDENE: a guerra de independência da Argélia, ativa desde o ano de 1954, terminaria, oficialmente, apenas em 1962.

¹⁰ Embora possa ser remontado, esporadicamente, até mais para trás, o exemplo brasileiro conhecido mais antigo desse debate pode ser encontrado nos embates entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, presentes em SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudín**, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

chamaria de “administração paralela”¹¹, ou do que Edson Nunes diria pertencer à gramática política do “insulamento burocrático”¹².

Serão estes os dois pilares de toda a discussão sobre a qual se centrarão os deputados federais ao longo do processo de tramitação do PL 32/1959 na Câmara dos Deputados. Seja em apoio ou desapoio, a grande pressão na sociedade civil e política pela aprovação imediata da SUDENE e o fracasso do DNOCS em lidar com a seca de 1958 cumprirão um papel muito mais importante no debate público sobre a nova autarquia do que servir apenas como meros adornos discursivos e apelativos nos discursos em plenários dos deputados e senadores federais do parlamento brasileiro.

Paralelo a isso, apenas levando em conta estas particularidades é que conseguimos compreender o porquê de a SUDENE ter tido um trâmite legislativo e um apelo social tão diferente de uma tentativa de planejamento regional imediatamente anterior a ela: estamos falando da criação do Banco do Nordeste do Brasil (1951-1952), em que estiveram envolvidos os economistas Rômulo Almeida e Stephan Robock, ambos citados nessa monografia.

Dessa forma, antes de enveredar pelos discursos e ações parlamentares, que são o foco central dessa monografia, pensamos ser importante comentar sobre os fatores que justificariam a SUDENE, a partir da visão de seus próprios formuladores – em especial, de Celso Furtado. Assim, conseguiremos compreender um pouco melhor tanto a conjuntura da época, sobre a qual os debates e propostas parlamentares se assentavam, quanto as expectativas do próprio Celso Furtado sobre o que deveria ser a nova autarquia, que conformaram não só a forma como o projeto foi enviado ao Congresso Nacional, mas também as interpretações posteriores sobre as lutas políticas que envolveram a SUDENE.

1.2 AS PRESSÕES POLÍTICAS PELA SUDENE

1.2.1 A seca de 1958

São fartos os relatos da época sobre a seca de 1958, assim como os trabalhos acadêmicos das mais diversas áreas. Diz-nos o economista americano Stephan Robock o seguinte sobre a seca desse ano, a maior presenciada pelo Brasil desde o Estado Novo:

A seca de 1959, considerada como a mais severa em muitos anos, afetou partes de seis estados e certa de 2 milhões de habitantes. Como relatou perante uma Comissão

¹¹ LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002

¹² NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.

Especial do Senado, em 1958, Dr. Raul Barbosa, Presidente do Banco do Nordeste (BNB), o número de *flagelados*, como são chamadas as pessoas afetadas pela seca, representaram cerca de 13 por cento da população total do Nordeste (excluindo o Maranhão). Isso comparado aos 9 por cento de 1932, o 1 por cento de 1942, e os 2 ou 3 por cento em 1951 e 1953. (ROBOCK, 1963, p. 73-74) (tradução nossa).¹³

Os relatos pessoais são vívidos e assustadores, capazes de construir cenários apavorantes não só sobre a seca em si, mas sobre as respostas (e não-respostas) do Governo Federal para lidar com o problema. A historiadora Eve Buckley, em seu livro “Tecnocratas e a política de seca e desenvolvimento no Brasil do século XX”, nos traz um relato bastante macabro das condições da época, vindo de um médico que teria começado a trabalhar nos acampamentos do DNOCS naquele mesmo ano. Lidando com a imensa quantidade de 12 a 14 mil *flagelados*, os médicos do hospital do acampamento tinham de ser “acompanhados por guardas que pulverizaram DDT para eliminar as moscas enquanto atendiam os pacientes”, num ambiente em que “surto de tifo e diarreia” não eram raridade. Por falta de organização e pessoal, eram os próprios parentes que eram solicitados “a enterrar os excrementos de seus familiares enfermos para evitar mais contaminação”¹⁴.

A se considerar o tamanho da tragédia evidenciada acima, e a abundância com que o tema aparecia relatado na imprensa periódica (*Correio da Manhã*, *Diário de Pernambuco*, *Jornal do Brasil* e outros), era natural esperar uma repercussão sobre o ambiente político da época – especialmente se considerarmos que 1958 também foi ano eleitoral, de renovação de todas as cadeiras da Câmara dos Deputados. É sintomático desse abalo político, por exemplo, o fato de que as forças do Governo tenham perdido força em estados consideráveis no “Nordeste” justamente nestas eleições¹⁵. Também é sintomático que a pressão exercida pela seca de 58 tenha motivado a criação, logo no início de 1959, não apenas da lei da SUDENE, tratada nessa monografia, mas do CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste),

¹³ The 1958 drought, considered to be the most severe in many years, affected parts of six states and an estimated 2 million inhabitants. As Dr. Raul Barbosa, President of the Bank of the Northeast (BNB), testified before a special Senate committee in 1958, the number of *flagelados*, as people affected by the drought area are figuratively called, represented about 13 percent of the total population of the Northeast (excluding Maranhão). This compared to 9 percent in 1932, 1 percent in 1942, and between 2 and 3 percent in 1951 and 1953. (ROBOCK, 1963, p. 73-74)

¹⁴ BUCKLEY, Eve E. *Tecnocratas e a política de seca e desenvolvimento no Brasil do século XX*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2021, p. 207

¹⁵ Em Pernambuco e Bahia, embora coligados com forças políticas notavelmente diferentes, a UDN, como força disruptiva das forças políticas locais, ganha o governo do estado. O Piauí também contará com uma ruptura com as forças governistas: ganha o PTB, aliada com a UDN. O clima das eleições de 58 faz com que Amélia Cohn escreva em seu estudo sobre a SUDENE que “os resultados das eleições de 1958 representam, ainda, para o Estado, o agravamento da falta de controle político sobre a região, não só pelo surgimento de líderes populistas com grande aceitação local (sem falar nos líderes mais radicais), como também por não ter ganho a ala situacionista” (COHN, 1974, p. 98).

órgão consultivo e de estudos que funcionaria como uma “pré-SUDENE” antes mesmo da aprovação do PL 32/1959.

Assim, seja pela memória recente da tragédia, mobilizada pela sociedade civil e política, seja pelas respostas que desencadeou no cenário político da época, a seca de 1958 é um importante elemento para que se entenda a urgência percebida pela aprovação da SUDENE. Esse fator pode servir de explicação para a relativa facilidade com que os “requerimentos de urgência” foram aprovados na Câmara dos Deputados. Além disso, a crise de 1958 motivou análises na intelectualidade brasileira que passaram a desacreditar o papel do DNOCS no combate às secas do “Nordeste”, o que serviu de base para que uma série de deputados federais defendessem o aspecto centralizador da SUDENE.

1.2.2 As Ligas Camponesas

Outro evento determinante para a percepção de urgência na aprovação da SUDENE será eminentemente político: são as chamadas “ligas camponesas”. Embora organizadas desde o ano de 1954, as “ligas” ganharam popularidade nacional a partir de 1959, com as reportagens do jornalista Antonio Callado no jornal *Correio da Manhã*. Publicadas posteriormente em livro, suas reportagens sobre o “Nordeste” são quase que um libelo pela “revolução branda” praticada pelo “bacharel” Francisco Julião. Sem apelar para a violência, as Ligas exigiriam apenas aquilo que lhes era de direito, por lei. Não eram, na visão de Callado, revolucionárias, embora pudessem ser assim interpretadas sob a luz do reacionarismo dos latifundiários do “Nordeste”¹⁶. Entretanto, para dar mais cor ao seu relato, Callado se utiliza de analogias com os processos revolucionários que aconteciam no mundo. Ele afirma, por exemplo, que no Engenho Galiléia os homens não tinham mais a cara de pobres coitados, subservientes e ignorantes, mas sim de “homens livres”, Callado traz aos olhos do leitor uma comparação curiosa e ousada:

De todo o Nordeste que visitei, só no Engenho Galiléia vi caras de homens livres, entre lavradores. Caras de gente de verdade, de gente que acordou. Lembraram-me, as caras de Zezé, de Manuel Severino, do preto Santana, essas caras que *a gente vê dos chineses da nova China de Mao, tão diferente da cara dos chineses de outros tempos*. (CALLADO, 1960, p. 34) (grifos meus)

A comparação com a China comunista não deve ter soado muito simpática a muitos dos setores conservadores brasileiros – lembre-se que uma das razões de veto da posse de João

¹⁶ Reproduzo essa interpretação, com a qual concordo, do seguinte artigo: QUELLER, Jefferson José; ZANGELMI, Arnaldo José. Por uma revolução branda no campo: significados do vocabulário político das reportagens de Antonio Callado sobre o Nordeste (1959-1960). In: Revista de História, n. 179, p. 01-29, 2020.

Goulart, cinco anos depois da luta pela SUDENE, seria a sua presença em missão diplomática justamente na China de Mao Zedong.

Mesmo admitindo que um acúmulo geral de riqueza na região, proveniente da industrialização, poderia melhorar a vida daqueles lavradores, Callado afirma também que a luta política das Ligas Camponesas pode vir a ser instrumento de pressão pela distribuição da riqueza:

Mas é preciso também ver que a justiça não se transforme em mero subproduto da economia e que não esperemos até que todos os atuais senhores de engenho se transformem em grandes industriais esclarecidos para então deixarem a caboclada virar gente. (Id., Ib., p. 40)

Assim, o medo da revolução social, por representar a possibilidade de mudança do jogo político vigente, era real e tinha o poder de mobilizar as forças políticas a favor ou contra projetos de reforma social. Mesmo que o fim não fosse uma revolução comunista, revolucionária e violenta (e não era intenção de Antonio Callado defender coisa parecida), a comparação com os camponeses chineses não é por acaso: é um lembrete aos leitores de que, não cedendo as “oligarquias da Indústria da Seca”, as Ligas Camponesas poderiam seguir pelo caminho revolucionário da China. Afinal, “não podemos esperar até que todos os atuais senhores de engenho se transformem em grandes industriais esclarecidos”.

Não é por acaso que a grande justificativa que Celso Furtado trouxe no debate público para a criação da SUDENE não foi de ordem econômica – como seria o esperado, devido à sua formação –, mas política. Lemos o seguinte, no documento de sua autoria, denominado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, escrito e apresentado no Palácio do Catete em fevereiro de 1959:

A persistirem as tendências atuais, há o risco real de que se diferenciam cada vez mais os dois sistemas econômicos [Nordeste e Centro-Sul] já existentes no território nacional, e de que surjam áreas de antagonismo nas relações destes (FURTADO, 2009, p. 84)

A preocupação de Furtado não é quanto ao “subdesenvolvimento nordestino” como atraso econômico ao “desenvolvimento nacional”, mas às implicações *políticas* dessa desigualdade. Esse enfoque no problema político da desigualdade econômica, e não simplesmente no problema econômico, fica mais claro ainda na Mensagem do Poder Executivo, enviado à Câmara como anexo ao Projeto de Lei da SUDENE:

Para construir uma grande Nação industrializada, sólidamente unida por vínculos de interdependência espiritual e material, urge não permitir que se formem no território nacional sistemas econômicos semi-autônomos, erigidos de interesses adversos, onde

germine o ressentimento político ou até mesmo o antagonismo ideológico, pondo em perigo a unidade nacional. (DCN 07/04/59, p. 1218)

No trecho recortado acima, conseguimos perceber muito claramente quais seriam os problemas da desigualdade social e o que ameaçaria a unidade nacional. Não são problemas econômicos *per se*, mas de “ressentimento político” e “antagonismo ideológico”.

Em seu discurso de posse como Superintendente da SUDENE, em 8 de janeiro de 1960, Furtado faz uma ilação ainda maior, ao apresentar o “Nordeste” como um possível problema não apenas para o Brasil, mas para todo o hemisfério:

Como modificar o curso do processo histórico que está *socavando a unidade deste grande país*, ao mesmo tempo que permite a formação, dentro de nossas fronteiras, *de uma área que poderá vir a constituir um problema para todo o hemisfério?* (Id., Ib., p. 165) (grifos nossos)

São essas considerações (e outras) de Furtado que fez com que Amélia Cohn, principal estudiosa do tema até então, afirmasse que, nas justificativas para a SUDENE, “nunca se fez referência à necessidade de desenvolver o Nordeste para desenvolver o país, mas sim à necessidade de se desenvolver o Nordeste para se construir uma ‘grande nação’”¹⁷.

Além dos trechos expostos acima, Celso Furtado ainda divagou sobre os frutos políticos das “revoluções camponesas” em outros termos, mais pessoais e menos públicos, em seu diário de outubro de 1959:

Seria totalmente impossível realizar uma reforma administrativa do tipo da que pretendemos se as decisões últimas dependessem dos homens públicos do Nordeste. É perfeitamente claro que a ruptura da superestrutura só se poderia fazer pela violência. Compreende-se assim o autêntico sentido construtivo das revoluções camponesas. (FURTADO, 2019, p. 181)

Assim, podemos constatar a importância que tiveram as Ligas Camponesas, em pleno período áureo de Guerra Fria, na pressão pela SUDENE. Mais do que um exercício mental inocente, o trecho acima pode ser lido como parte de uma conjuntura internacional em que “revoluções camponesas” no “Nordeste” podem ser consideradas tão seriamente quanto outros horizontes de expectativas da política nacional.

¹⁷ COHN, 1978, p. 109. Em outro trecho, Amélia Cohn é ainda mais explícita: “Vale dizer, o desenvolvimento do Nordeste se torna necessário para a manutenção do padrão de integração do sistema político e social nacional, e não para a expansão, em termos econômicos, do sistema capitalista de produção no Brasil. E é nesse sentido que se afirmou que o problema econômico nordestino é muito mais um problema regional do que nacional, em termos da própria racionalidade econômica do sistema. A década de 50 apresenta um Nordeste com graves tensões que põem em jogo – pelo menos acreditava-se – a própria estrutura política vigente” (Id., Ib., p. 64). Em outros termos, o marxista Francisco de Oliveira segue na mesma linha, ao delinear o projeto “vencedor da Sudene” como o projeto do capitalismo monopolista, que homogeneizou em grande parte o mercado interno de consumo e investimentos. (OLIVEIRA, 2008, pp. 125-134)

1.2.3 A pressão do “Nordeste” em contrapartida ao Plano de Metas

As pressões que vinham do “Nordeste” não se restringiam à agremiação popular-camponesa presente nas Ligas Camponesas. Outros interesses, inclusive de empresários e latifundiários, se somavam às pressões exercidas ao Governo Federal para que sua máquina desse ao “Nordeste” mais atenção. Em especial, a conjuntura política e econômica do governo Juscelino Kubitschek proporcionará aos setores políticos da região uma grande carta na manga: nada mais justo, no governo cujo desenvolvimentismo do Plano de Metas favorecia largamente as regiões industrializadas do “Sul”, ou “Centro-Sul”, que algo também fosse oferecido às regiões mais empobrecidas como a do “Nordeste”.

Amélia Cohn, em obra já largamente citada nesse texto, já vislumbra algo nesse sentido quando nos diz que “o próprio contraste dentro desse quadro entre a ‘euforia desenvolvimentista’, o dinamismo e impulso industrial do Centro-Sul e a introversão econômica nordestina, se constitui num novo elemento que leva à formação, na região, da ‘nova mentalidade’ que aí surge”. (COHN, 1974, p. 112)

De fato, essa disparidade de atenção das políticas econômicas do governo federal será ressaltada pelos próprios deputados federais, em discursos relacionados à SUDENE. O deputado petebista Josué de Castro é extremamente claro nessa questão, em discurso de 15 de maio de 1959:

O plano das metas, ora em realização, peca, a meu ver, por um setorialismo exagerado, tratando de desenvolver a parte já desenvolvida do Brasil, concentrando os escassos recursos, as disponibilidades e as poucas poupanças que possuímos – porque somos um país subdesenvolvido e, portanto, subcapitalizado; concentrando êsses escassos recursos apenas, ou quase inteiramente, numa das regiões do Brasil, com esquecimento de outras, as mais subdesenvolvidas de um país subdesenvolvido, exatamente a Amazônia e o Nordeste. (DCN 16/05/59, p. 2124)

Em outro momento, o udenista José Sarney, embora de forma menos explícita que Josué de Castro, também critica a “política desenvolvimentista” do Governo, incapaz de amparar o “Norte”:

Renovo minhas desconfianças, Sr. Presidente, renovo a certeza que tenho de que a Operação Nordeste foi feita para iludir-nos, porque o País não está capacitado a levá-la avante, enquanto o Governo não reformar as bases de sua política desenvolvimentista; sem reformá-la em bases nacionais, jamais teremos oportunidade e meios para proceder à recuperação de que necessita o Norte. (DCN 27/05/5, p. 2381)

Essa “consciência regional”, entretanto, se incentivada desde o início dos anos 50 por técnicos e burocratas como Rômulo Almeida e Stephan Robock, através do BNB¹⁸, não pode

¹⁸ Ver o já mencionado ALMEIDA, 1984.

ser considerada como elemento formado e agregador das forças nordestinas do período. As clivagens estaduais operam com grande força, pondo em xeque considerações generalizantes sobre os “interesses do Nordeste” que eventualmente encontramos nas falas e escritos do próprio Celso Furtado. São válidas para esse trabalho as considerações que fizemos em trabalho anterior, dedicado ao Banco do Nordeste:

Como segundo ponto de reflexão, apontamos a maleabilidade do conceito de “Nordeste” aqui apresentado nas fontes. Para além de uma disputa do próprio conceito, há aqui uma disputa acerca da legitimidade de reivindicá-lo (...). Assim, essas primeiras aproximações podem nos ajudar a melhor compreender a dinâmica interna da formação desse *regionalismo nordestino*, fenômeno político longe de se formar de maneira consensual entre os setores da elite política da região administrativa Nordeste e Leste do Brasil. (CUNHA, 2021, p. 10)

Críticos do que chamavam de “colonialismo dentro do colonialismo”, setores políticos dos estados mais pobres do “Nordeste” reclamavam da demasiada atenção que a SUDENE daria ao estado de Pernambuco, Bahia e outras regiões mais industrializadas da região. Eles “não se conformavam com a situação de parceiros de segunda ordem”, e alegavam que “o governo federal era o detonador dessa nova política econômica desenvolvimentista”¹⁹. Os trechos citados foram escritos pelo cientista político Marcos Costa Lima, da UFPE, em sua análise sobre as reuniões dos governadores nordestinos no Conselho Deliberativo da SUDENE. O autor conclui seu artigo, publicado em “O Nordeste e a saga da Sudene”, da seguinte forma:

Vimos que a tão propalada “consciência regional” sempre foi um artifício retórico de consistência muito débil, justamente por não conseguir conciliar os diversos interesses de classes e frações de classes que se chocavam no interior da sociedade regional. (LIMA, 2009, p. 264)

Dessa forma, se é importante considerarmos a pressão política expressa por Josué de Castro e José Sarney, é também importante não desconsiderarmos os conflitos internos do que seriam esses “interesses nordestinos” que exigiriam uma moeda de troca do Governo Federal pelo apoio ao Plano de Metas e Brasília., pois as clivagens estaduais não podem ser desconsideradas.

Mesmo assim, é notório que o clima desenvolvimentista propulsionado pelo Plano de Metas influenciou no debate público sobre o “Nordeste”. A criação de um documento como o Plano de Ação do GTDN, em 1959, é prova disso. “Em resumo”, diz-nos Amélia Cohn, “o documento do GTDN se coaduna ao plano de Metas, podendo inclusive ser interpretado como um ‘mini’ Plano de Metas para a região”²⁰. Centralizador, industrializante e totalizante, o documento do GTDN se encaixa muito bem na definição de Cohn. De certa forma, se não é exatamente uma

¹⁹ LIMA, Marcos Costa. In: FURTADO, Celso. 2009, p. 233

²⁰ COHN, p. 132

“resposta do Nordeste” pelo desenvolvimentismo do Plano de Metas que teria aprofundado as desigualdades regionais, compartilha da mesma gramática, da mesma linguagem do Plano de Metas.

1.3 O DESCRÉDITO DO DNOCS

A segunda novidade que particulariza o debate público da SUDENE em relação às controvérsias anteriores envolvidas na querela economia planejada *x laissez-faire* é o descrédito crescente das formas de ação econômica anteriores à criação da autarquia, consubstanciadas no DNOCS. Esse descrédito impediu que tivessem muita voz, como ocorreu na discussão relativa ao Banco do Nordeste do Brasil (1951-1952), figuras como Aliomar Baleeiro, o udenista baiano que subia constantemente à tribuna para acusar o governo de criar uma instituição “inteiramente nova, complexa, eminentemente dispendiosa, para executar as funções cometidas a esse projetado Banco do Nordeste”. Não havia mais espaço, nessa conjuntura de discussão da SUDENE, para que se dissesse que “o Govêrno, com a rêde de que já dispõe (...) poderia atender aos mesmos objetivos”²¹. Pelo contrário, o descrédito do DNOCS fará, como veremos no segundo capítulo, com que as posições udenistas mais radicalmente posicionadas contra o “empreguismo” e a “ineficiência dos órgãos públicos” fiquem, paradoxalmente, a favor da criação da nova autarquia (a SUDENE), contrárias ao DNOCS²².

Como não poderia deixar de ser, o texto inicial do projeto que “institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências”²³, cujo formulador principal foi o economista Celso Furtado, é característico do seu tempo. O documento é direto quanto à sua intenção de controle e rearranjo de órgãos federais anteriores com fim similar. Em outras palavras, a SUDENE, além de aparelho econômico, é principalmente uma tentativa de reforma administrativa²⁴. Portanto, a SUDENE não

²¹ BNB, 1958, p. 317. No caso da SUDENE, apenas um deputado federal, e como relator de uma Comissão Parlamentar, fará algo parecido: Laurentino Pereira, do PSD do Piauí.

²² É o caso, notavelmente, dos udenistas João Agripino e Carlos Lacerda. Aliás, a UDN se notabilizará pelo número de emendas ao projeto destinadas a “regular” órgãos administrativos como o DNOCS.

²³ DCN, 07/04/1959, p. 1217, col. 3

²⁴ Sobre essa visão em específico, ver a tese defendida no programa de pós-graduação em administração na Universidade do Grande Rio, por Edson Santos Pio Júnior: PIO JÚNIOR, Edson Santos. **A Sudene de Celso Furtado na reforma do Estado (1959-1964)**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade do Grande Rio, Rio de Janeiro, 2018. Também é sintomático que esteja escrito na Mensagem do Executivo, enviada ao Congresso conjuntamente com o projeto de lei para a SUDENE, que a Superintendência seria uma “proposta de reaparelhamento administrativo” (DCN 07/04/1959, p. 1218). Ela é assim tratada ao longo de toda a Mensagem.

estabeleceria relações horizontais com os órgãos federais anteriores voltados ao “Nordeste”²⁵, mas relações verticais, de controle.

Para tal, o texto inicial do PL 32/1959 concedia à nova autarquia uma série de prerrogativas inauditas sobre o controle dos investimentos financeiros privados e públicos no “Nordeste”, permitindo-lhe planejar, a longo prazo, quais seriam as linhas de desenvolvimento econômico naquela imensa região, através do controle de órgãos já existentes. A alínea *d* do seu artigo 5º não poderia ser mais explícita nesse sentido ao propor que a SUDENE dialogue diretamente com o Departamento do Serviço Público (DASP), a fim de estudar e sugerir “a extinção de órgãos que perderem razão de ser”, “a transformação ou adaptação de órgãos que perderem funções”, “a criação de órgãos para o exercício de funções novas ou melhor exercício de funções atuais” e “as medidas necessárias à eliminação de duplicidade, concorrência ou oposição de funções” (DCN 07/04/59, p. 1217). A Mensagem do Executivo, enviada junto com o Projeto, também é clara, quando afirma que

É imprescindível lograr, de imediato, uma cooperação mais estreita dos distintos órgãos federais que atuam no Nordeste. A forma mais rápida e eficiente de alcançar essa cooperação é realizar a integração administrativa desses órgãos, na etapa do planejamento (...). Essa coordenação no que toca ao planejamento, deverá ser realizada pelo órgão elaborador das diretrizes do conjunto, pois a formulação de uma política racional de desenvolvimento regional é condição necessária à coordenação na etapa executória. (Id., *Ib.*, p. 1218)

Se esse descrédito do DNOCS e apelo por uma centralização dos “órgãos federais” pela SUDENE tem raízes específicas motivadas pelos casos de corrupção e uso eleitoral do órgão na seca de 1958²⁶, ele aparece nos setores da burocracia federal durante toda a década de 1950

²⁵ Como o Banco do Nordeste do Brasil, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco, ou, principalmente, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

²⁶ Esses casos são relatados extensamente pela literatura especializada. Lemos em Hirschman (1965), por exemplo, uma boa explicação do acontecido: “Não obstante, nenhuma sêca se revelou tão devastadora para a fofonça pública na agência como a de 1958. Uma vez iniciadas as operações de socorro em larga escala, casos de manipulação corrupta de fundos, de mistificação de fôlhas de pagamento e práticas fraudulentas similares foram amplamente assinalados. Em parte, essas práticas tinham origem nas dificuldades sofridas pelo DNOCS para fazer com que as verbas orçamentárias se transformassem em dinheiro vivo, em face dos obstáculos e demoras, justificadamente impostos por um Ministro da Fazenda duramente pressionado (e, além do mais, originário do Centro-Sul). Como resultado, o DNOCS teve de tomar fundos emprestados e obter suprimentos a crédito no Nordeste, e, no decorrer do processo ficou intimamente ligado aos aproveitadores locais da sêca. Kubitschek tomou conhecimento de tais denúncias e junho de 1958, e, numa carta a seu Ministro da Viação, Lúcio Meira, solicitou-lhe que tais abusos fôssem extirpados. O próprio Ministro apresentou extensa defesa do DNOCS perante o Congresso, em julho” (HIRSCHMAN, 1963, pp. 87-88). Esse mesmo caso será relatado em praticamente todo texto relativo ao surgimento da SUDENE, como justificativa para o descrédito que o DNOCS sofrera a partir da seca de 1958. Vê-se que, diferentemente de 1951, em que tivemos um deputado com alta reputação a zelar, como Aliomar Baleeiro, defendendo que o governo utilizasse os “meios já disponíveis” para lidar com a seca, o mesmo não acontece em 1958. Quem se disporia a defender tão abertamente o DNOCS, um órgão quase que diariamente vilipendiado pela imprensa nacional? As defesas em torno do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, que houveram, vieram acompanhadas com um relativo custo político à imagem dos deputados e senadores federais

como uma crítica de raiz mais profunda: desde o início dos anos 50, nos diz Stephan Robock, “*technicos* econômicos estavam começando a surgir, vindos das recentes faculdades de economia”²⁷. A existência desses técnicos, em diálogo com economistas e burocratas intimamente ligados às estruturas de Estado responsáveis pela implantação de políticas econômicas industrializantes no pós-Guerra²⁸, foi o que permitiu com que alternativas às “long-existing policies” praticadas pelo DNOCS (mas não apenas) emergissem ao longo dos anos 50. Foi comum em 1958, especialmente na imprensa periódica, ataques contundentes à forma como o Estado brasileiro tinha lidado com as “sêcas” até então.

Mesmo assim, e comprovando que haviam questões mais profundas nas críticas ao DNOCS do que a mera superficialidade do Departamento ser um órgão competente em suas obrigações ou não, Albert Hirschman chega a nos dizer que

Com uma infusão de fundos e de atividade, e gozando ostensivamente da confiança do Presidente, o DNOCS podia ser considerado em 1958, pelo observador de fora, como um órgão dinâmico e eficiente, em vias de recobrar o vigor dos seus tempos heróicos, sob Arrojado Lisboa ou José Américo. (HIRSCHMAN, 1965, p. 87)

Isso se torna visível inclusive – e principalmente – na fatídica seca de 1958. Mesmo as dimensões do êxodo, nos diz Hirschman, “foram pelo menos em parte devidas à densidade da rede rodoviária, e ao avanço no transporte motorizado. Ninguém mais se deixava ficar para trás para morrer de fome, sede ou por ingestão de raízes venenosas” (Id., Ib., p. 86). A terrível história do envenenamento de mandioca de Josias, retirante de “O Quinze”, escrito por Rachel de Queiroz, era coisa do passado, segundo esse economista. Com o DNOCS, organizavam-se pontes aéreas de “mantimentos, medicamentos e outros embarques de socorro. Também se deu considerável atenção à obtenção de picaretas, pás, carrinhos de mão e itens similares, que permitiam o emprêgo útil de flagelados” (Id., Ib., p. 85-86).

Stephan Robock é outro que comenta dos grandes trabalhos do DNOCS, que, investindo sempre em rodovias e estradas, teria dado à região “cerca de 12.000 quilômetros de estradas de terra”, o que configurava uma quantidade quase igual à do Rio Grande do Sul e duas vezes maior do que o número de estradas presentes em Minas Gerais. Além disso, “o DNOCS estava construindo em 1962 uma rodovia de 2.000 quilômetros conectando o Nordeste (Fortaleza) à

– como se pode perceber pela literatura da SUDENE quando sujeitos como Argemiro Figueiredo ou Jacob Frantz são mencionados.

²⁷ “*technicos* trained in economics were beginning to flow from recently established faculties of economics”. In : ROBOCK, 1963, p. 87

²⁸ Não apenas Celso Furtado, mas também Rômulo Almeida e outros da “Assessoria Econômica” de Getúlio Vargas, ou, posteriormente, nos escritórios técnicos do BNDE, são exemplos perfeitos desse novo tipo social que emergia na burocracia pública brasileira do pós-Segunda Guerra.

nova capital, Brasília. Cerca de sessenta aeródromos para aviões tipo DC 3 foram construídos na região. Um sistema de comunicação de rádio com sessenta e cinco estações foi construído e é operado pelo DNOCS” (ROBOCK, 1963, p. 78) ²⁹

Entretanto, é também desse economista americano a explicação do descrédito do órgão perante a burocracia pública, mesmo se considerarmos os sucessos expostos acima: “a questão crucial, entretanto, não eram os escândalos do DNOCS ou sua política – mas os pressupostos da solução hidráulica” (p. 80)³⁰. Ou seja, criticava-se o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas por questões que iam mais além do que sua eficiência ou desleixo naquilo que lhe era competência. O centro da crítica residiu, justamente, no pressuposto “hidráulico” do DNOCS, e a burocracia pública que emerge no Estado brasileiro a partir dos anos 50 vai engrossar essas críticas ao olhar para os problemas do “Nordeste” a partir de outras perspectivas. Robock chama esse período de “New Era”. Assim,

A "solução econômica" da Nova Era se preocupa diretamente com o problema do bem-estar econômico, e não com o problema físico das secas. Ela dá ênfase ao planejamento do desenvolvimento econômico e argumenta que as maiores defesas contra a seca são maiores níveis regionais de renda, emprego e produção, além de uma diversificação econômica que vá além da agricultura. (ROBOCK, 1963, p. 88) (tradução nossa)³¹

Provém desse caldo intelectual – fomentado já há um tempo por outros economistas e burocratas³² - as considerações de Furtado, no documento da Operação Nordeste, apresentado em fevereiro de 1959, sobre o esgotamento da “solução hidráulica” praticada pelo DNOCS.

1.3.1 Sai o DNOCS, entra a SUDENE

No lugar de investir em estradas e açudes, o foco desses novos “*technicos*” estava em realizar mudanças no sistema econômico da região. De acordo com suas interpretações, havia

²⁹ "DNOCS had under construction in 1962 a 2,000 kilometer paved road connecting the Northeast (Fortaleza) to the new capital at Brasília. About sixty airfields for DC 3 type planes were built in the region. A radio-communication system of sixty-five radio stations was established and is operated by DNOCS."

³⁰ "The crucial underlying question, however, is not DNOCS politics or scandal – but the basic validity of the hydraulic approach"

³¹ "The New Era “economic solution” focuses directly on the economic welfare problem rather than the physical drought phenomenon. It emphasizes economic development planning and argues that higher regional levels of income, employment, and production and a greater dependence on activities other than agriculture are the best defenses against the drought." In: (ROBOCK, 1963, p. 88)

³² Em especial, as equipes técnicas reunidas no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), braço intelectual do Banco do Nordeste do Brasil, e comandado pelo economista americano Stephan Robock. Muitas das análises que Furtado escreveu no relatório da Operação Nordeste, em fevereiro de 1959, juntamente com suas conclusões, passaram primeiro pelos datilógrafos e datilógrafas contratados pelo ETENE. Como exemplo, temos que Furtado se inspira não apenas na conclusão mais geral de que a “solução hidráulica” do DNOCS deveria ser superada em prol de uma “solução econômica”: a própria ideia de “superpopulação” no Nordeste, em contraste com a pobreza dos recursos físicos, é formulada primeiramente pelos técnicos do ETENE.

uma “escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital”. Ou seja, tanto a produção de alimentos não seria suficiente para a “superpopulação” do “Nordeste”, quanto os investimentos privados tenderiam a emigrar para o Sul e Centro-Sul, impedindo que se construísse na região, autonomamente, um polo de indústrias mais robusto.

Além disso, os investimentos públicos não seriam feitos de forma produtiva, pois “os vultosos gastos efetuados na região pelo governo federal nesses anos, como foi o caso de 1958, revestem a aparência de investimentos mas constituem em grande parte simples subsídios ao consumo”. Para Furtado, “tais gastos muito pouco ou nada contribuem para aumentar a capacidade produtiva da região ou para criar fontes permanentes de emprego” (FURTADO, 2009, p. 120)

Já ao se referir especificamente ao problema dos *flagelados*, ou seja, dos emigrantes da região por causa da seca, Furtado afirma que “os efeitos dessas crises se concentram em um grupo de população sem nenhum meio de defesa” (p. 139). A defesa a qual se refere o economista é, principalmente, defesa econômica; em outras palavras, renda ou poupança. Assim, o emprego de baixa renda no campo impediria com que o flagelado construísse uma poupança suficientemente robusta, e a falta de uma oferta de alimentos segura e a “escassez física” considerada “natural” do “Nordeste” são os principais fatores que inflacionam ainda mais os víveres básicos em períodos de seca.

Como solução para essa situação dramática, Furtado não aposta na chamada “solução hidráulica” do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Pelo contrário, tanto as medidas de curto prazo (abertura de frentes de trabalho) quanto as de longo prazo (construção de açudes de pequena ou grande magnitude) são criticadas pelo economista paraibano.

Partindo do pressuposto de que, para a baixa produtividade da terra no “Nordeste”, a região contaria com uma “superpopulação”, a criação das frentes de trabalho – por permitirem à população mais afetada manter um nível mínimo de renda – “contribuem, assim, para que não se interrompa o crescimento de carga demográfica” (p. 141). Em outras palavras, o subsídio do governo retém, nos lugares de seca, uma população nordestina que, sem essas frentes de trabalho, migrariam para outras regiões do Brasil (como São Paulo, por exemplo), “aliviando” a “carga demográfica” do “Nordeste”.

As críticas às medidas de longo prazo do DNOCS vão em linha parecida, ao apontar a disparidade entre uma “alta carga demográfica” e “baixa oferta de alimentos”. Diz-nos Furtado que, como praticada até o momento,

Na medida em que tem contribuído para tornar mais rentável a pecuária, a açudagem também contribui para reter maior massa populacional na região. Mas, como quase não teve consequência do aumento da oferta de alimentos, o resultado paradoxal é que também essas medidas de longo prazo contribuíram para agravar os efeitos das secas. (p. 143)

Celso Furtado finaliza o documento da Operação Nordeste de forma peremptória, indicando a mudança de paradigma cujos rumos seriam capitaneados pela futura SUDENE:

Não há como escapar à conclusão de que *todas e qualquer medida* que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca. (p. 143)

Dessa forma, as soluções apresentadas pela SUDENE fugirão ao esquema da “solução hidráulica” representado pelo DNOCS – ou seja, abertura de postos de trabalho em estradas e açudes, no curto prazo, e planejamento e construção de açudes pequenos, médios e grandes, no longo prazo. No lugar disso, Celso Furtado proporá um plano de ação bem distinto: como uma das medidas a curto prazo, por exemplo, as “frentes de colonização” substituirão as “frentes de trabalho”.

O objetivo último que se tem em vista é transferir da região semiárida algumas centenas de milhares de pessoas, criar nessa região uma economia com menos potencial demográfico e mais elevado nível de produtividade, e deslocar a fronteira agrícola do Nordeste. (p. 155)

O deslocamento dessa fronteira agrícola se daria, justamente, nas “terras úmidas maranhenses”, diminuindo assim o “desequilíbrio entre os fatores mão de obra e terra” (p. 163). É justamente essa medida que justifica a inclusão da região do Maranhão no conceito de “Nordeste” da SUDENE. Tal proposta encontrará certa resistência na Câmara daqueles deputados preocupados com seus currais eleitorais, mas também encontrará certo apoio. É curioso como haverão deputados federais, desejosos de ampliar a área de atuação da SUDENE, se utilizando do caso do Maranhão para dar robustez aos seus *lobbys* regionais. Será o caso dos parlamentares de Minas Gerais, sobre os quais trataremos no final do capítulo seguinte³³.

A considerar as raízes intelectuais desenvolvimentistas de Celso Furtado, não é de se espantar que as medidas a longo prazo da SUDENE envolvessem, justamente, uma busca ativa pela construção de polos industriais na região. Em alguns casos, como no litoral do “Nordeste”,

³³ José Bonifácio, da UDN mineira, é o melhor exemplo desse tipo de deputado. Em sessão de 22 de maio de 1959, ainda quando a SUDENE se encontrava em sua primeira discussão na Câmara dos Deputados, Bonifácio resumirá assim a defesa de sua emenda que incluía Minas Gerais no âmbito da Superintendência: “Nós, mineiros, aplaudimos, de coração, esse absurdo que o decreto do Governo encerra, isto é, a modificação dos pontos cardiais, incluindo o Maranhão no Nordeste, quando está no Norte, e incluindo Bahia também no Nordeste, quanto está rigorosamente no Leste. Pois bem: julgamos que tanto a Bahia como o Maranhão, o Piauí e também a parte mineira do Polígono das Secas devem fazer parte da Operação Nordeste, porque as condições são as mesmas”. (DCN 23/05/59, p. 2294)

o economista paraibano é bastante enfático, ao afirmar que “somente a industrialização poderá permitir uma efetiva elevação de produtividade e dos níveis de vida nessa importante faixa do território nordestino” (p. 149). Uma política de industrialização, segundo o documento apresentado em fevereiro de 1959 para embasar a SUDENE, não apenas proporcionaria um maior nível de produtividade: concomitantemente, teria a capacidade de absorver a mão de obra excedente nas capitais nordestinas, e daria ao trabalhador um nível de renda maior e mais estável.

O documento também aborda outras medidas, tais como a “pesquisa” e “fomento” a produções que seriam mais adaptadas ao clima da região semiárida – em particular, o algodão mocó. Mas é patente que a grande pedra de toque do projeto da SUDENE deverá ser, segundo o texto da Operação Nordeste, a criação de um polo industrial na região.

1.3.2 Sai o DNOCS, entra a SUDENE... mas e a reforma agrária?

Em abril de 1959, foi publicado na revista *O Observador Econômico e Financeiro* um breve debate entre o economista Celso Furtado e o então deputado petebista Josué de Castro. O tema central era a Operação Nordeste, inaugurada em fevereiro daquele mesmo ano.

Se Josué de Castro e Celso Furtado compartilharam, ao longo dos anos, muitas coisas em comum, e fizeram parte da mesma trincheira política em *n* ocasiões, as considerações sobre o “diagnóstico” do “Nordeste” não fazem parte disso. Embora não se oponha posteriormente ao projeto da SUDENE, e atue na Câmara dos Deputados em favor da nova autarquia, Josué de Castro discorda de alguns dos pressupostos mais básicos do economista paraibano: dentre eles, o pressuposto de que a “pressão demográfica” seria o problema mais grave da região.

Para Castro, no lugar de um “excesso de população”, o problema residia no “sistema de ‘tenença’ da terra no Nordeste” (O OBSERVADOR, 1959, p. 27). Assim, embora o deputado se dissesse “plenamente de acôrdo em que existe um excesso de mão de obra estrutural em face da falta de horizonte de trabalho”, a absorção dessa mão de obra deveria se dar pela dinamização da zona rural – incluída nessa dinamização, é claro, uma reforma agrária.

É conhecido na literatura sobre a época as tensões envolvidas em torno do tema *reforma agrária*. Por exemplo, Maria Benevides nos diz sobre a UDN que “o divisor de águas entre “Bossa-Nova” e a UDN tradicional era a discussão sobre as reformas de base, sobretudo a agrária. (BENEVIDES, 1981, p. 123). O mesmo pode ser dito sobre outros partidos do sistema político da época, como o PSD.

É compreensível que a resposta de Celso Furtado a essa indagação de Josué de Castro seja evasiva e diplomática:

Se é necessário modificar o regime de propriedade da terra para poder utilizar as terras irrigáveis – e disso eu estou convencido – do polígono para fins de produção de alimentos para tornar a economia mais resistente à seca, cabe ao Dr. Josué e aos Deputados que com ele estão no Congresso tomar as providências necessárias, dar-nos os instrumentos legislativos adequados para que possamos atuar. (O OBSERVADOR, 1959, p. 31)

Jogando a responsabilidade no colo do Legislativo, Furtado se esquivava não apenas de tratar do assunto diretamente, mas de associar a SUDENE a um projeto de reforma agrária no “Nordeste”, atitude que poderia comprometê-la em sua passagem pelo Congresso Nacional. Entretanto, Celso Furtado não é inocente quanto ao conservadorismo do Congresso, em especial quando o assunto era este da reforma agrária. É nessa mesma entrevista que podemos perceber os objetivos a longo (longuíssimo?) prazo do projeto industrializante da SUDENE:

Se nós criarmos no Nordeste, digamos, um sistema industrial e, para isto, nós já dispomos de mão de obra, de energia e de outros elementos, eu estou certo de que *criaremos outra classe dirigente para o Nordeste*. Criaremos outro tipo de homem que opinará e que irá na Câmara Federal representar o Nordeste. (p. 31)

Assim, se não aborda o problema agrário diretamente, não é por falta de vontade, mas por partir do pressuposto de que fazê-lo seria criar conflitos caros demais para a situação política do momento, em que a aprovação da SUDENE pelo Congresso Nacional estava em jogo.

Nesse capítulo, tentamos capturar um pouco do que seria a “SUDENE por ela mesma”. Ou seja, partindo dos documentos gerados pela própria instituição, ou por seu principal formulador, Celso Furtado, procuramos reconstruir o ambiente político e intelectual que teria motivado o surgimento dessa nova autarquia. Assim, fomos capazes de perceber as particularidades da SUDENE em comparação com a tentativa imediatamente anterior à nova autarquia de planejamento regional, o Banco do Nordeste do Brasil (1951-1952). Não apenas o contexto histórico mais tenso de 1959 forneceu grande peso às teses da SUDENE, mas o descrédito conhecido pelo DNOCS (específico, por causa das denúncias de corrupção, e de raízes mais profundas, voltado à sua “solução hidráulica”) impediu o surgimento de deputados federais como o liberal Aliomar Baleeiro. As críticas à intenção de criação da Superintendência serão muito mais evasivas e tangenciais – ou nem mesmo existirão, visto o alto número de deputados favoráveis aos pressupostos planejadores do órgão.

Também foi possível perceber nesse capítulo um pouco dos diagnósticos e prognósticos que Celso Furtado traçava para o “Nordeste”. Evitando tocar diretamente na “questão agrária”,

os documentos oficiais de justificação da SUDENE expõem uma visão econômica industrializante, centralizadora e planejadora. O *laissez faire* de Eugênio Gudin era posto de lado, em sintonia com o pensamento econômico dominante durante o período de vigência do Plano de Metas.

Essas considerações todas serão úteis para compreender melhor o ambiente em que se discutiu, na Câmara dos Deputados, o PL 32/1959. Será para lá que nos dirigiremos agora, a fim de entender melhor qual foi o papel dos deputados federais no debate público desse projeto de lei. Mais especificamente, procuraremos compreender como atuaram os deputados federais nordestinos nesse processo, visando verificar a validade das afirmações de Celso Furtado e da literatura especializada clássica acerca do “conservadorismo” dessa “classe política” em relação à nova autarquia.

CAPÍTULO 2 – O PROJETO 32/1959 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

2.1 INTRODUÇÃO

Nesse capítulo, objetivamos perceber até que ponto são válidas as considerações do economista paraibano Celso Furtado e da literatura especializada clássica (Robock, 1963; Hirschman, 1965; Oliveira, 2008 [1978]; Cohn, 1978) quanto aos entraves políticos no Congresso Nacional no momento de discussão do projeto da SUDENE. Esses entraves, para relembrar aos leitores da presente monografia, estariam localizados em um grupo econômico e político do “Nordeste” avesso ao projeto por conta de seus pressupostos desenvolvimentistas e industrialistas. No Congresso Nacional, esse grupo (a “classe dominante”, para alguns) seria representado por alguns deputados e senadores federais. Como vimos anteriormente, é comum a essa bibliografia a generalização dessa aversão aos aspectos industrializantes e centralizadores da SUDENE a *todo* o setor parlamentar do “Nordeste”, ou à sua maioria. Essa aversão teria sido a causa principal dos atritos verificados no Congresso Nacional, assim como a causa das tentativas de mudança dos aspectos centrais da filosofia da futura Superintendência, que só teria conseguido passar “incólume” por ter recebido o apoio (crucial) de parlamentares do Sul e Sudeste, supostamente mais progressistas e mais alinhados à ideologia desenvolvimentista do Executivo.

Para testar a validade desse argumento, realizamos nesse TCC uma série de análises qualitativas e quantitativas a fim de verificar o papel dos deputados federais ao longo de todo o processo do texto de lei. Mais especificamente, tentamos perceber, em comparação com as outras bancadas estaduais, como agiram os deputados federais *nordestinos* desde a entrada do PL 32/1959 no parlamento (06 de abril de 1959) até sua saída (15 de dezembro de 1959). Nesse capítulo, trabalharemos com os resultados dessas análises.

2.2 A TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

Acompanhado por uma breve Mensagem do Poder Executivo³⁴, o Projeto n. 32, de 1959 entrou oficialmente na Câmara dos Deputados no dia 6 de abril de 1959. As discussões que envolvem sua criação perduram, tanto no Congresso Nacional quanto fora dele, até o dia 9 de dezembro, data em que os deputados brasileiros votam (unanimemente) a favor do texto final da Sudene³⁵.

³⁴ Mensagem nº 79-A do Poder Executivo. Presente em: DCN, 07/04/1959, pp. 1218-1219

³⁵ O inteiro processo legislativo, como publicado no Diário da Câmara dos Deputados, pode ser visto no *site* da Câmara dos Deputados, na seção “Projetos de Lei e Outras Proposições”, disponível no seguinte link:

Esse longo período de oito meses não pode ser considerado de maneira uniforme: de abril a maio, o PL 32/1959 tramita na Câmara dos Deputados. De 2 de junho a 6 de outubro, entretanto, tramita no Senado, e só volta à Câmara, emendado pelos senadores, no dia 7 de outubro. Assim, o longo período de 8 meses, conjuntamente considerado, pode apagar o fato de que, especificamente na Câmara dos Deputados, o PL 32/1959 tramitou em dois períodos de 2 meses cada (abril – junho; outubro – dezembro). Além disso, pode desconsiderar o fato de que metade desse tempo dentro da Câmara deu-se a tramitação em “regime de urgência” (08/05 – 02/06 e 30/11 – 09/12).

É de suma importância salientar os trâmites internos da Câmara dos Deputados se quisermos realizar considerações acerca da pouca ou muita boa-vontade dos deputados federais em fazer passar a SUDENE sem grandes desfigurações de sua ideia original. Assim, descreveremos no próximo parágrafo qual o “caminho” que um projeto de lei deve percorrer até ser aprovado em lei. Essa descrição será feita de forma sucinta e deixará de fora alguns dos dispositivos regimentais que possam, porventura, atrasar ou adiantar o trâmite legal do texto legislativo. Essa questão será retomada mais adiante.

Em 1959, um Projeto de Lei apresentado no parlamento brasileiro deveria passar, primeiramente, pelas comissões parlamentares, que dariam seu parecer sobre a matéria (favoráveis ou desfavoráveis). Após os relatórios das comissões, havia a discussão na Ordem do Dia – discussão essa que pode se estender por algumas sessões, a depender da prioridade do projeto de lei. Por fim, os deputados tinham o direito de propor emendas ou substitutivos ao texto. Essas emendas ou substitutivos seriam, então, avaliadas novamente pelas comissões, que votariam pela aprovação de algumas e reprovação de outras. Então, o projeto iria novamente à Ordem do Dia, e os deputados deveriam votar novamente, considerando o parecer das comissões, sobre o texto final, e só então o projeto poderia ser encaminhado ao Senado, quando seria revisado e, muito possivelmente, receberia ainda mais emendas. As (possíveis) emendas do Senado voltariam à Câmara, e seriam discutidas, mais uma vez, pelas comissões e, depois, pelos deputados federais na Ordem do Dia. Apenas depois de todo esse processo é que o texto final seria votado.

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170409> (último acesso em: 04/07/2023). Além do processo legislativo em *stricto sensu*, a ficha presente no *site* mencionado também dispõe dos discursos parlamentares do Pequeno e Grande Expediente referentes ao projeto de lei fichado (neste caso, o projeto de lei da SUDENE).

A fim de deixar mais claro o processo descrito acima, que sabemos parecer confuso aos leitores pouco acostumados ao trâmite legal da Câmara dos Deputados, criamos o seguinte organograma:

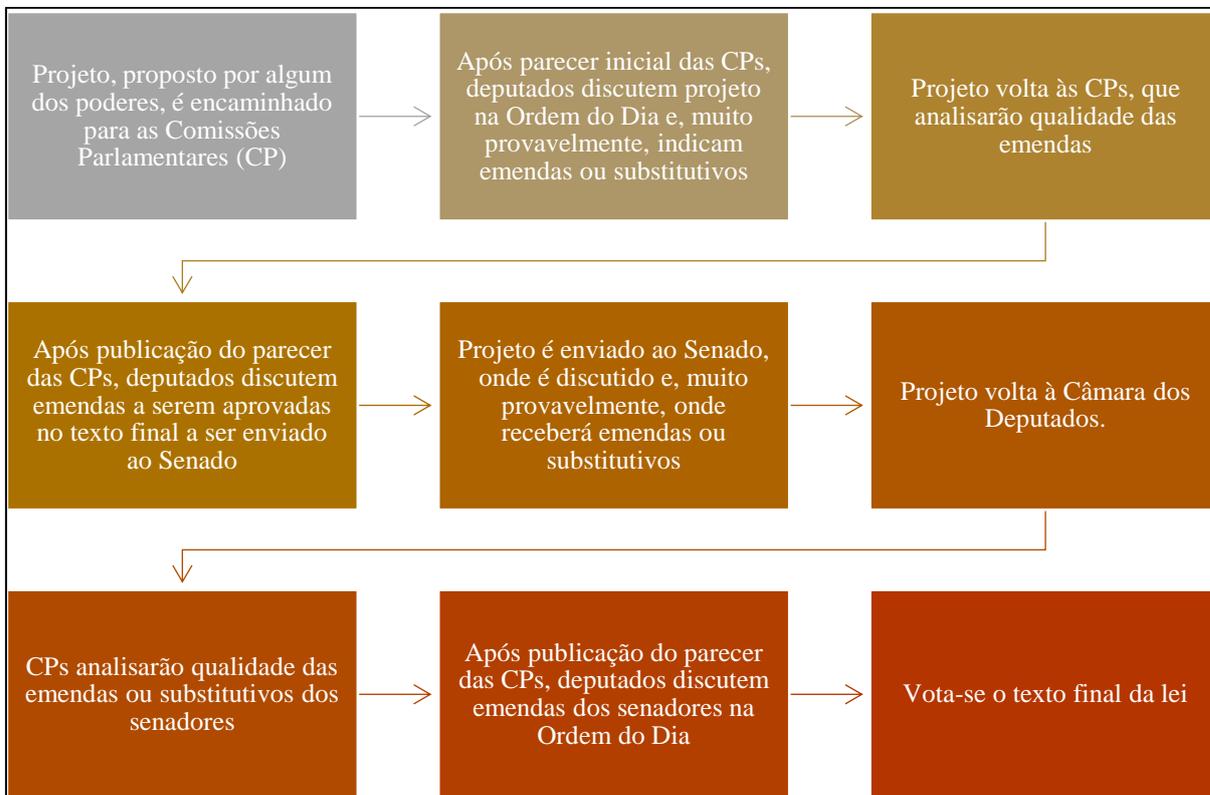


Figura 1 - Organograma simplificado de tramitação de uma lei dentro da Câmara dos Deputados no ano de 1959. Elaboração própria.

O organograma acima expõe o caminho de um projeto bem-sucedido dentro da Câmara dos Deputados. Ele não considera a possibilidade de que o autor da proposta possa retirá-la a qualquer momento do processo legislativo, como é de seu direito. Também estão ausentes na sequência acima estratégias parlamentares que têm o intuito ou de acelerar a tramitação do projeto (como requerimentos de “regime de urgência”), de retardá-la (como os “engavetamentos”), ou mesmo de modificar substancialmente o conteúdo do PL (como os “substitutivos”).

O organograma serve para nos dar uma noção básica do caminho por onde passam as leis no parlamento de 1959. Apenas devemos ter em conta de que é muito mais comum na atividade legislativa tramitações que fujam a esse esquema ao utilizarem de quaisquer dos artifícios aqui mencionados. Foi o caso do PL 32/1959, que tramitou duas vezes em “regime de urgência”. Vejamos, abaixo, um organograma sobre a tramitação específica do Projeto de Lei da Sudene:



Figura 2 - Cronologia da tramitação do projeto da SUDENE na Câmara dos Deputados. Elaboração própria, a partir dos dados retirados da Ficha de Tramitação do PL 32/1959 presente no site da Câmara dos Deputados

Como vimos, o caminho do PL 32/1959 dentro da Câmara dos Deputados é um pouco mais complexo do que o modelo anteriormente citado. A começar, temos o já citado recurso ao “regime de urgência” – que altera substancialmente não apenas o *timing*, mas os termos em que o texto legislativo será discutido. Falaremos um pouco sobre suas mudanças e sua importância a seguir.

2.3 O “REGIME DE URGÊNCIA”

Como diz o regimento interno da Câmara (RICD) de 1959, uma série de prazos devem ser apressados quando um projeto se encontra em “regime de urgência”. Por exemplo, os pareceres das Comissões (parecer do relator e parecer da Comissão), no lugar de 10 ou 15 dias para serem publicados, terão apenas, respectivamente, 1 e 2 dias³⁶. Da mesma forma, a Ordem do Dia deverá sempre começar com proposições em regime de urgência³⁷, e o tempo de discurso dos deputados será reduzido pela metade³⁸. Mesmo o prazo de redação final do texto é encurtado, de 5 dias, para 24 horas³⁹.

Ainda há um outro adendo em PLs sob “regime de urgência”: esse dispositivo regimental concede aos líderes parlamentares um controle sobre o texto legislativo que antes eles não teriam, pois, como nos diz o 6º parágrafo do artigo 159 do RICD,

O projeto em regime de urgência, a que se não pode submeter o de tramitação constitucional, ou regimental, especial, só receberá emendas da Comissão, de Líder da Maioria, da Minoria, ou de Bloco Parlamentar, ou da quarta parte da totalidade absoluta da Câmara. (DCN, 14/03/1959, p. 1045)

Assim, fica claro como um “requerimento de urgência” ganha um impacto de proporções enormes na discussão de qualquer projeto de lei. Os deputados serão obrigados, pelo Regimento, a se tornarem mais sucintos, e a matéria terá prioridade na Ordem do Dia e nas Comissões. “Engavetá-lo”, ou “arquivá-lo”, termos utilizados na atividade parlamentar para representarem projetos que ficam “cozinhando em banho maria” no Congresso, passando de mão em mão sem nunca serem aprovados, torna-se impossível. Dessa forma, consideramos que análises da tramitação do projeto da SUDENE dentro da Câmara dos Deputados sem considerar o “detalhe” do regime de urgência duas vezes aplicado sobre o PL 32/1959 desconsideram aspectos importantíssimos sobre o posicionamento dos deputados em relação ao texto.

Em primeiro lugar porque, se considerarmos que votar por um “regime de urgência” a um projeto de lei significa garantir que ele tenha uma rápida tramitação e discussão, podemos perceber que houve um interesse dos deputados federais para que isso acontecesse com a SUDENE. Em especial, percebemos que esse foi um interesse vocalizado por parlamentares *nordestinos*. É o que constatamos quando analisamos os propositores dos regimes de urgência: no primeiro caso (08 de maio), João Agripino, um udenista paraibano. Em suas palavras,

³⁶ Art. 29, parágrafo nº 2, do RICD, presente em DCN, 14/03/1959, p. 1028.

³⁷ Art. 80, parágrafo nº 1, Id., p. 1034

³⁸ Art. 135, parágrafo nº 1, Id., p. 1040

³⁹ Art. 154, parágrafo nº 3, Id., p. 1043

Pouco importa que a iniciativa seja do Governo, do Partido Trabalhista Brasileiro, do Partido Social Democrático ou da União Democrática Nacional; acima de tudo, queremos o equacionamento do problema dentro da realidade brasileira e das necessidades da região visada. (DCN, 09/05/1959, p. 1956)

Apoiado por outros líderes partidários (Armando Falcão, líder da Maioria; Carlos Lacerda, líder da Minoria; Fernando Ferrari, líder do PTB)⁴⁰, o requerimento foi aprovado sem nenhuma grande contestação. Apenas um único deputado mostrou-se publicamente desconfortável com a aprovação: Colombo de Souza, do PSP do Ceará. Ressaltou, em sua fala, reclamações quanto à centralização de um projeto em “urgência” nas mãos dos líderes parlamentares:

Todos sabemos que, em projetos sob regime de urgência, as emendas só podem ser apresentadas através de líderes de bloco ou partido (...) [D]iscutir-se proposições dessa importância em regime de urgência é, repito, privar o Deputado, a Câmara dos Deputados de cooperar na solução de problema que não é nosso, não é de nenhum representante do povo, mas da nação brasileira. (p. 1956)

O que podemos perceber é que mesmo nessa recusa a votar favorável à urgência não há, da parte do deputado, discordância publicamente demonstrada à ideia de criação da autarquia. Posteriormente, no entanto, Colombo de Souza será um dos únicos deputados a propor uma alternativa concreta à SUDENE, sob a forma de uma longuíssima emenda substitutiva.

Se nesse primeiro pedido de urgência há o exemplo de Colombo de Souza como deputado nordestino que teria se oposto a uma tramitação mais rápida da SUDENE no parlamento, a segunda aprovação do regime de urgência (30 de novembro) não deixa dúvidas de que havia um número considerável de deputados (e, em especial, de deputados nordestinos) interessados no projeto.

Dessa vez, é o baiano Nestor Duarte, como Líder da Minoria, quem apresenta o requerimento de urgência. Antes de qualquer coisa, é interessante notar como o requerimento aparece poucos dias depois de um outro deputado nordestino (Andrade Lima Filho, do PSD pernambucano) discursar, no Pequeno Expediente, sobre a demora de se discutir o texto da SUDENE. Levando consigo uma edição do *Diário de Pernambuco*, importante órgão da imprensa pernambucana que, juntamente com o *Correio da Manhã*, mobilizava a sociedade civil

⁴⁰ Carlos Lacerda (UDN-DF) e Fernando Ferrari (PTB-RS), aliás, foram os poucos “não-nordestinos” a se posicionarem abertamente a favor da SUDENE, através de diferentes perspectivas e meios. Enquanto o primeiro se manifestou principalmente através das emendas parlamentares propostas ao PL 32/1959, dando a entender que via na SUDENE um meio para combater o “empreguismo” do setor público e a “ineficiência” do DNOCS, o segundo, Fernando Ferrari, manifestou-se em discursos colocando-se a favor dos intentos planejadores da nova autarquia. De qualquer forma, repetindo o que disse no início dessa nota, os apoios públicos à SUDENE vindos do “não-Nordeste” foram pouquíssimos, se excluídas as participações de Carlos Lacerda ou Fernando Ferrari.

e política pela aprovação da autarquia⁴¹, Andrade Filho pede diretamente às lideranças da Câmara dos Deputados que apressem a votação do projeto, em consideração à campanha pública que se fazia na imprensa. Para o deputado, o projeto estava, em expressão já utilizada nesse texto, “cozinhando em banho-maria”. Segundo ele:

Minha presença, hoje, na tribuna, Sr. Presidente, quando poucos dias faltam para o encerramento da presente sessão legislativa, visa a alertar os homens públicos que lideram a ação parlamentar, por coincidência todos nordestinos – o nobre Líder da Maioria, Deputado Abelardo Jurema, o ilustre Líder da Oposição, Deputado Nestor Duarte, o eminente Líder do Partido Trabalhista Brasileiro, Deputado Oswaldo Lima Filho⁴², e o preclaro Líder da UDN, Deputado João Agripino – no sentido de se associarem para que, votando e aprovando este projeto, nos livremos todos das censuras que já estão sendo feitas contra aquilo que se chama omissão das bancadas nordestinas nesta Casa. (DCN 27/11/59, p. 8962)

A pressão que a imprensa fazia para a rápida aprovação da SUDENE é percebida não apenas na fala de Andrade Filho, bem direta quanto a esse ponto. Podemos percebê-la igualmente no fato de que um outro pernambucano, o líder do PTB nacional, Oswaldo Lima Filho, tenha sentido a necessidade de verbalizar seu voto pela aprovação do requerimento de urgência nos termos em que se seguem:

[O] Bloco Parlamentar PTB-PR tem a dizer que o considera de magna importância e a teria apresentado essa proposição se essa oportunidade [tivesse sido] a ele conferida pelo acordo havido entre os partidos nesta Casa. Não o fizemos em face, exatamente, do respeito devido ao pacto aqui firmado e, ainda mais, em consideração ao fato de que foi a Oposição que requereu, quando da tramitação do projeto em tela nesta Casa, urgência para o seu processamento. (DCN 01/12/59, p. 9109)

Mesmo não havendo necessidade regimental para que seu voto fosse verbalizado, o petebista pernambucano sentiu que devia verbalizá-lo. Em meio ao acirramento na imprensa e na sociedade civil pela aprovação do projeto, não é difícil imaginar o porquê.

Resta aqui a reflexão de que uma análise um pouco mais aprofundada, como essa que fizemos ao considerar os regimes de urgência e as implicações de suas respectivas aplicações no projeto da SUDENE, já se torna importante para percebermos os diversos *timings* envolvidos no processo legislativo, que impactaram as diferentes discussões levantadas. O papel de líderes parlamentares como João Agripino e Nestor Duarte, ambos homens nordestinos, foi de fundamental importância para que o PL 32/1959 transitasse na Câmara dos Deputados em tempo relativamente rápido, e deputados como Andrade Lima Filho, que trouxe para a Câmara

⁴¹ Para o Correio da Manhã, ver JURGENFELD (2021) e SANTOS (2015). Para o Diário de Pernambuco, ver o artigo citado de Santos e o artigo de CABRAL (2011).

⁴² No momento da segunda tramitação do projeto, Fernando Ferrari não era mais líder do PTB. Mais tarde, o deputado gaúcho iria, inclusive, se desvincular do Partido Trabalhista e fundar um novo partido, dissidente: o MTR, Movimento Trabalhista Renovador. No momento de segunda tramitação, portanto, todos os líderes parlamentares mais importantes eram homens do Nordeste, como apontou o deputado Andrade Lima Filho – e como apontava a edição do *Diário de Pernambuco* que trazia consigo.

trechos do *Diário Pernambucano* em campanha pela aprovação imediata da SUDENE, também cumpriram seu papel pela evidente pressão exercida em seus colegas. Além disso, é importante a constatação de que grande parte dos líderes parlamentares fossem homens do “Nordeste”, especialmente durante a segunda tramitação do PL 32/1959 na Câmara dos Deputados. A considerar a restrição que o “regime de urgência” impunha à proposição de emendas ou substitutivos que não viessem de líderes de bancada ou partido, essa é uma informação que põe em xeque a tese central da bibliografia clássica aqui trabalhada: a de que tenha vindo das bancadas estaduais do Sul e Sudeste o maior apoio ao projeto da SUDENE.

2.4 AS COMISSÕES PARLAMENTARES

Discutiremos agora o papel das Comissões Parlamentares (CPs). Setor importante da atividade legislativa, as CPs têm no Congresso Nacional um papel fundamental: é onde os projetos são discutidos, em bom português, “tintim por tintim”. Ou seja, é na Comissão de Constituição e Justiça, por exemplo, em que os deputados federais irão se debruçar, especificamente, sobre os aspectos constitucionais do texto. Da mesma forma, é na Comissão de Economia o lugar em que um número seletivo de deputados irá pensar as questões econômicas que envolvam a matéria em questão. Além disso, as CPs permitem não só uma discussão mais aprofundada sobre aspectos específicos do texto, mas uma discussão mais reservada (embora não exatamente secreta), visto que a ata publicada no Diário do Congresso Nacional não apresenta a íntegra dos debates e das falas ditas dentro das salas de reunião. Assim, uma análise de um projeto de lei, como o da SUDENE, a partir das Comissões Parlamentares pelas quais ele tenha passado pode nos render alguns bons frutos se pretendemos verificar as barreiras ou as pontes políticas construídas ao longo de sua tramitação.

De acordo com o organograma elaborado em linhas anteriores, há três momentos de ação de uma Comissão Parlamentar durante a caminhada de um texto pela Câmara dos Deputados em 1959: 1) uma primeira apreciação, do texto “cru”; 2) uma segunda apreciação, do texto emendado pelos deputados; 3) uma terceira apreciação, do texto emendado pelos senadores. Cada um desses momentos carrega uma especificidade que os torna particularmente interessantes. Na apreciação inicial, o texto da SUDENE passou por seis CPs:

- 1) Comissão Permanente de Constituição e Justiça (CCJ) (relator Oliveira Brito – PSD-BA) – **pareceres favoráveis**
- 2) Comissão Permanente de Finanças (CF) (relator Laurentino Pereira – PSD-PI) - **pareceres favoráveis**

- 3) Comissão Especial da Bacia do São Francisco (CEBSF) (relator Teódulo Albuquerque – PR-BA) – **apresentou substitutivo**
- 4) Comissão Permanente de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF) (relator Martins Rodrigues – PSD-CE) – **apresentou substitutivo**
- 5) Comissão Especial do Polígono das Secas (CEPS) (relator Aluízio Alves – UDN-RN) - **pareceres favoráveis**
- 6) Comissão Permanente de Economia (CE) (relator Miguel Calmon – PSD-BA) - **pareceres favoráveis**

Nota-se, em primeiro lugar, a presença massiva de deputados pessedistas na relatoria dos projetos: de seis, quatro são do PSD. É curioso também uma presença marcante do Estado da Bahia, que figura em metade dos casos, sendo que *todos* os relatores são homens nordestinos. Essa foi uma marca da SUDENE ao longo de sua passagem na Câmara: por interesse ou por tradição (já que o projeto tratava do “Nordeste”), os deputados designados para pensá-lo foram quase todos nordestinos. Isso se refletiu na organização das comissões, nas emendas e mesmo nos discursos em plenário – nos três casos, a presença de deputados federais não-nordestinos aparece raramente⁴³.

Da leitura dos relatórios, podemos perceber as linhas de força dos conflitos econômicos e políticos da época. Considero quatro deles como exemplares tanto das forças de oposição quanto das forças de apoio à SUDENE: o de Oliveira Brito (PSD-BA) e o de Miguel Calmon (PSD-BA), em claríssimo apoio aos aspectos mais desenvolvimentistas da autarquia; e o de Laurentino Pereira (PSD-PI) e Teódulo Albuquerque (PR-BA), cujos textos podem muito bem ser incluídos como expressão ideológica da “oligarquia nordestina” criticada por Celso Furtado.

Oliveira Brito e Miguel Calmon se investem da gramática desenvolvimentista em seus textos de defesa da SUDENE; mais do que isso, utilizam-se de termos que o próprio Celso Furtado utilizou no documento do GTDN sobre a política de desenvolvimento do Nordeste⁴⁴. Para Oliveira Brito, por exemplo, haveria uma

[N]ecessidade indeclinável de planejamento das obras de assistência e desenvolvimento do Nordeste, pois é precisamente na ausência de uma programação racional e objetiva que vamos encontrar a causa preponderante da nenhuma

⁴³ Esse também foi o caso de outro projeto de lei regionalista que trabalhei anteriormente, o projeto do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Para esse projeto, entretanto, conseguimos perceber uma maior validade das teses de Celso Furtado e Rômulo Almeida, economista responsável pelo projeto do BNB enviado à Câmara dos Deputados, sobre um grupo parlamentar nordestino avesso ao desenvolvimento industrial. Ver: CUNHA, 2020.

⁴⁴ FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: FURTADO, Celso. A saga da Sudene: (1958/1964). Rio de Janeiro: Contraponto, 2009., pp. 83-164.

repercussão econômica para a região advinda do emprego de vultosos recursos durante anos a fio. (DCN, 14/05/1959, p. 2054)

O deputado baiano finaliza o relatório num tom otimista e quase laudatório à iniciativa do Executivo: “Poderíamos dizer, mesmo, que a inspiram propósitos patrióticos” (p. 2054).

Em relatório oral, o pessedista baiano Miguel Calmon não foge muito ao tom de seu colega de bancada, Oliveira Brito. Embora menos laudatório, são visíveis as concordâncias com as teses “furtadianas” sobre o problema da seca e do desenvolvimento regional. O trecho abaixo é quase uma transcrição *ipsis litteris* do que já vimos Celso Furtado afirmar, no capítulo 1 dessa monografia, em diversas fontes e documentos:

A nova formulação, que evitará as fricções e atritos entre áreas de desenvolvimento desigual, como uma sombra a ameaçar a unidade política e econômica nacional, é uma completa inversão da teoria e da prática até então adotadas. A chave mestra dessa inversão é a de que não é a seca o problema fundamental do Nordeste, mas sim o estágio de subdesenvolvimento, que condena esta área a ter desequilíbrio em seu sistema econômico, com tendência crescente ao subaproveitamento de seus fatores produtivos. (DCN 15/05/1959, p. 2092)

Em contrapartida, Laurentino Pereira e Teódulo Albuquerque apresentam duras críticas à SUDENE em seus relatórios (da CF e da CEBSF, respectivamente). Para Laurentino Pereira, o projeto do Executivo seria muito centralizador e carregaria consigo os problemas da falta de “tradição” de novas autarquias e órgãos federais:

A Mensagem diz: “é imprescindível lograr, de imediato, uma cooperação mais estreita dos distintos órgãos federais que atuam no Nordeste”. É sem dúvida uma verdade que se choca com o conteúdo do anteprojeto que *tem por efeito substituir os órgãos especializados, por um novo aparelho que se cria, sem tradição, sujeito aos percalços de sua própria instauração*. (DCN 14/05/1959, p. 2054) (grifos nossos)

O relator ainda diz que concorda com os investimentos feitos na região, mas acrescenta que “os órgãos existentes no nordeste seriam capazes de realizá-los” (p. 2054). Por fim, Laurentino Pereira deixa claro que discorda até mesmo dos pressupostos básicos de criação da SUDENE sobre o “problema da seca” no Nordeste:

A falta de irrigação não advém da inexistência de um serviço especializado, mas apenas da falta de encanamentos, bombas e outros apetrechos necessários à sua implantação. A mecanização das atividades rurais não depende da criação de um novo órgão, mas de um programa extenso no Ministério da Agricultura (p. 2054).

Ao apresentar o substitutivo da Comissão Especial da Bacia do São Francisco, Teódulo Albuquerque se posiciona frontalmente contra ao que chama de “espírito coibitivo” do Executivo. Justificando o texto da CEBSF, que retirava da SUDENE grande parte do controle sobre outros órgãos federais voltados ao “Nordeste”, Teódulo Albuquerque afirma que, em lugar de “dispositivos limitantes e excessivas medidas de controle”, a administração deve ser “afirmativa, fixando responsabilidades e concedendo liberdade de ação”. Portanto, o

substitutivo da CEBSF “retira do anteprojeto as aludidas disposições cerceadoras” (p. 2055). Além disso, mesmo em projeto se tratando da SUDENE, o parlamentar incluiu o DNOCS na conversa. Ao falar dos perigos de subordinar órgãos preexistentes a outros, propõe transformar o Departamento Nacional em órgão autônomo: “reside aí [na falta de autonomia institucional] talvez a principal razão de não haver o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas alcançado os desejados objetivos nos 50 anos de sua existência como órgão departamental” (p. 2055).

Entretanto, é curioso que mesmo o relatório de Laurentino Pereira, claramente discordante das intenções e do pressuposto da SUDENE, acabe por se afirmar favorável “a fim de que não seja atrasado o andamento da matéria” (p. 2054). Essa também vai ser a justificativa do relatório da Comissão Especial do Polígono das Secas que, super sucinto, dirá apenas aprovar o projeto “tendo em vista a urgência concedida pela Câmara para discussão única e votação do Projeto nº 32-59” (p. 2057). No frígir dos ovos, apenas a CEBSF se mobilizou por uma ação concreta com a intenção de “mutilar” o pressuposto coordenador da SUDENE, ao tentar garantir a independência de órgãos como o DNOCS.

O mais importante dos relatórios ainda não foi mencionado. Estou me referindo ao resultado do trabalho da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, coordenado pelo deputado Martins Rodrigues: sem sombra de dúvidas, é para aqui que devemos olhar se quisermos entender melhor as forças vitoriosas e as forças perdedoras dentro da Câmara dos Deputados em relação à SUDENE.

2.4.1 A Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

Sob a tutela do cearense pessedista Martins Rodrigues, a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira assumiu o controle, na maior parte do tempo, dos termos em que o PL 32/1959 foi discutido dentro da Câmara dos Deputados. Ao todo, apresentou três substitutivos (o primeiro, ao texto “cru”; o segundo, após discussão das emendas dos deputados; o terceiro, após discussão das emendas do Senado). Os substitutivos da COFF se tornaram tanto o texto enviado ao Senado quanto o texto da redação final da lei, em 9 de dezembro de 1959.

Na prática, portanto, podemos considerar que os deputados da COFF – e aqueles de outras comissões que se juntaram, ao longo do processo, em suas reuniões – foram os responsáveis por organizar o pensamento conjunto da Câmara dos Deputados sobre a SUDENE em um texto coerente e de vigência legal. Não é por acaso, aliás, que pertençam à COFF diversos deputados que se mostraram largamente interessados no PL 32/1959 ao longo de toda

a sua tramitação. Estamos falando aqui de deputados como Antônio Carlos Magalhães (UDN-BA), Colombo de Souza (PSP-CE), João Agripino (UDN-PB) (líder da UDN), Josué de Castro (PTB-PE), Martins Rodrigues (PSD-CE) (relator da Comissão), Milton Brandão (PSP-PI), e Paulo Sarasate (UDN-CE) (conhecido deputado responsável por votar matérias voltadas ao “Nordeste”)⁴⁵.

Há poucas considerações a serem feitas sobre o primeiro parecer de Martins Rodrigues: é um substitutivo que não apresenta grandes discordâncias com relação ao texto original. Há apenas uma mudança que achamos importante mencionar. Embora muito sutil, ela tomará proporções enormes seis meses depois, na discussão da “emenda Argemiro Figueiredo”, proposta pelo Senado: segundo o texto original, o Plano Diretor da SUDENE deveria ser elaborado pelo seu Conselho Deliberativo e, sem intermediações, encaminhado ao Presidente da República para aprovação. Segundo o substitutivo da COFF, entretanto,

Os programas anuais de trabalho das entidades federais que se destinem ao desenvolvimento específico da região serão elaborados com a colaboração da SUDENE, dentro das diretrizes de um Plano Diretor trienal, *estabelecido em lei* (DCN 14/05/1959, p. 2056) (grifos nossos)

Uma mudança pequena, como disse. Mas que obrigava o Plano Diretor, base sob a qual os trabalhos da Secretaria Executiva deveriam se desenvolver, a passar pela aprovação do Congresso Nacional. Essa alteração fazia com que a noção de “autarquia” da SUDENE acabasse matizada; acabava, enfim, por contornar a ideia de que a SUDENE pertencesse a uma “administração paralela”, conceito utilizado por Celso Lafer⁴⁶ para se referir aos órgãos federais criados, especialmente no período de Juscelino Kubitschek, com o intuito de agirem “por cima” da política de clientelismo dos poderes constitucionais. Falaremos mais disso na conclusão. Por ora, basta apontarmos o papel de centralização dos trabalhos operado pela Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Os pareceres sobre as emendas propostas pelos deputados não poderiam deixar isso mais claro. Enquanto as outras comissões se limitam a pareceres de uma ou duas colunas no Diário do Congresso Nacional, a análise realizada pela Comissão de Orçamento ocupa hercúleas 12 colunas de texto, em que destrincha cada uma das 93 (!) emendas ao projeto. Ao fim, apresenta

⁴⁵ É de seu sobrenome que vem a “Lei Sarasate”, que regula o artigo 198 da Constituição Federal de 1946. O artigo 198 definia que 3% do PIB nacional deveria ser investido especificamente no Nordeste. Paulo Sarasate também teve um papel importante na tramitação do Banco do Nordeste do Brasil – embora, assim como no caso da lei da SUDENE, “atrás das cortinas”.

⁴⁶ LAFER, 2002

um substitutivo, em que organiza o texto legislativo a fim de ajuntar as emendas aprovadas num todo coerente.

A centralização do trabalho legislativo na COFF é mais escancarada ainda se considerarmos o pronunciamento dos outros relatores. Não só Teódulo Albuquerque e Euclides Wicar, respectivamente relatores da Comissão Especial da Bacia do São Francisco e da Comissão Especial do Polígono das Secas, dizem considerar o substitutivo da COFF o mais adequado, abrindo mão de proporem quaisquer outros, mas temos as declarações tanto de Miguel Calmon (Comissão de Economia) quanto de Laurentino Pereira (Comissão de Finanças) informando que estiveram presentes e basearam suas opiniões justamente nas reuniões da Comissão de Orçamento. Miguel Calmon diz, na Ordem do Dia de 25 de maio, que traz “o apoio da Comissão de Economia ao substitutivo para evitar que a tramitação do assunto sofra qualquer entrave” (DCN 26/05/1959, p. 2328).

Embora seja compreensível uma centralização desse tipo no PL 32/1959, considerando o tempo exíguo de discussão, a complexidade da matéria e o elevado número de emendas apresentadas, é importante ressaltar como esse não era o único caminho possível. Caso houvesse intenção desses deputados em barrar o texto da SUDENE ou em modificá-lo substancialmente, outras opções poderiam ter sido escolhidas. Mesmo que não pretendessem embargá-lo *tout court*, havia a escolha oferecida a qualquer um desses relatores de apresentar um substitutivo mais conservador e “oligárquico”, a fim de dar voz a deputados que discordassem dos pressupostos desenvolvimentistas da autarquia – que continuavam presentes no texto e foram, com as emendas, reforçados. Isso não aconteceu. Mesmo sendo todos nordestinos os relatores das comissões pelas quais a SUDENE passou, as declarações públicas dos relatores, seja em concordância, seja em discordância com as ideias de Celso Furtado quanto ao “Nordeste”, são da ordem de “aprovar, para não criar entraves”. Assim, a escolha de centralizar os trabalhos na Comissão de Orçamento, mais que uma escolha racional supostamente óbvia e desprovida de sentido político, pode ser interpretada como uma escolha em que os deputados optaram em seguir o caminho de não travar a discussão do PL 32/1959.

Deve ficar claro, entretanto, que a escolha de centralizar os trabalhos na COFF não significou uma delegação completa de poderes a Martins Rodrigues. O melhor exemplo que conseguimos achar sobre isso é o caso de Minas Gerais; ou melhor, o caso da inclusão (ou não) da região norte de Minas Gerais na área a ser abarcada pela Superintendência, sob os argumentos de que ela pertenceria à área do “Polígono das Secas”. Nos sentimos seguros para

afirmar, inclusive, que essa foi a maior briga política da primeira tramitação do PL 32/1959 na Câmara dos Deputados.

Num primeiro momento (13 de maio), Martins Rodrigues pode apresentar um relatório que excluía Minas Gerais da área da SUDENE – não sem contrariar interesses: na votação interna da Comissão de Orçamento, a posição de Martins Rodrigues ganhou por apenas dois votos⁴⁷. Isso não foi possível duas semanas depois, após a ferrenha batalha dos mineiros tanto nas emendas dos deputados, quanto na própria Comissão de Orçamento. Em 25 de maio, na publicação do parecer sobre as emendas, Martins Rodrigues cede e aprova a inclusão de Minas Gerais na área de controle da autarquia.

2.5 A INCLUSÃO DE MINAS GERAIS NO TEXTO DA SUDENE

A disputa pelo alargamento das áreas de projetos voltados ao “Nordeste” não era novidade. Tomemos como exemplo o próprio Polígono das Secas, cuja área constantemente aumentava por conta de interesses políticos. O caso do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) também é paradigmático quanto à alteração de áreas no texto legislativo a partir de pressão política vinda dos deputados: em quase sua inteireza, a *démarche* política do BNB na Câmara dos Deputados foi pautada pela disputa sobre a localização de sua sede, didaticamente chamada, por alguns deputados, de “capital da sêca”⁴⁸.

Também o projeto da SUDENE trazia algumas “inovações” quanto ao que os deputados federais de 1959 consideravam como “Nordeste”⁴⁹. José Bonifácio, deputado udenista de Minas Gerais, e ferrenho defensor de que sua região fosse incluída nos planos da autarquia, as expõe, com ácida ironia:

Nós, mineiros, aplaudimos, de coração, esse *absurdo* que o decreto do Governo encerra, isto é, a *modificação dos pontos cardiais, incluindo o Maranhão no Nordeste*, quando está no Norte, e *incluindo Bahia também no Nordeste*, quando está rigorosamente no Leste. Pois bem: julgamos que tanto a Bahia como o Maranhão, o Piauí e também a parte mineira do Polígono das Secas *devem fazer parte da Operação*

⁴⁷ O resultado foi de 12 votos para a não inclusão de Minas e 10 votos para a inclusão. Para que a região mineira fizesse parte da área da SUDENE, votaram três mineiros, dois paulistas e um deputado da região do Acre. Para que a região ficasse de fora, apenas dois deputados sulistas computaram como deputados não-nordestinos.

⁴⁸ ALMEIDA, 1985; BNB, 1958; CUNHA, 2020.

⁴⁹ Esse, aliás, era um termo longe de bem-definido à época. A ideia de “Nordeste” foi se estabelecendo ao longo das décadas da República a partir de diversos acontecimentos. No geral, foi uma *invenção* forjada a partir de diferentes conjunturas marcadas pela decadência econômica do pós-abolição e através das disputas de várias elites locais por recursos do Estado Nacional. Para uma discussão mais aprofundada sobre o regionalismo nordestino, a partir de diversas perspectivas, ver: ALBUQUERQUE JR. (2009); CASTRO (1992); GUIMARÃES (1982); SILVEIRA (2009).

Nordeste, porque as condições são as mesmas. (DCN 23/05/1959, p. 2294) (grifos nossos)

Essa bandeira não era apenas de José Bonifácio ou da UDN mineira: na verdade, uma série de outros deputados de Minas Gerais se sentiram mobilizados pela causa, como podemos perceber pela presença dos deputados Último de Carvalho (PSD), Manoel de Almeida (PSD) e Santiago Dantas (PTB) nesse *lobby* mineiro.

Deputados que representavam regiões do “Nordeste” foram os mais efusivos nos posicionamentos contrários ao alargamento da área da SUDENE até Minas Gerais. Neiva Moreira, do PSP do Maranhão, chega a dizer que os deputados do Norte-Nordeste foram “derrotados pelo rolo compressor das combinações de cúpula que sempre favoreceram as zonas mais desenvolvidas” (DCN 27/05/1959, p. 2382). Alde Sampaio, udenista de Pernambuco, é outro nessa trincheira. O parlamentar, interpretando à sua maneira o texto da SUDENE e a Mensagem do Executivo enviadas ao Congresso Nacional, afirma que “o que se pretende é a unidade política do Nordeste, que tem sido sacrificada dentro da política geral do País, sendo responsável não apenas o Presidente atual, mas também os anteriores” (DCN 21/05/1959, p. 2164).

Colombo de Souza (PSP-CE) é mais um deputado do “Nordeste” a se colocar contrário ao alargamento da área da SUDENE para que Minas Gerais seja incluída nos projetos da autarquia. O cearense afirma que “o Presidente da República, que é mineiro, remeteu ao Congresso Nacional essa mensagem”, deixando de fora seu estado de origem. Para Colombo, isso deveria ser prova cabal de que “trata-se, portanto, de questão de subdesenvolvimento e não de sêca, periódica ou não” (p. 2162). Não caberia, portanto, levar em conta a área do Polígono das Secas para justificar a inclusão da parte norte de Minas Gerais. Entretanto, devemos ressaltar nessa digressão que Colombo de Souza levava o seu posicionamento contrário a que se levasse em conta aspectos não-econômicos na formulação das políticas públicas de integração regional ainda mais a fundo: na discussão da SUDENE, se colocou como um dos únicos deputados federais a discordar da criação do novo órgão. Em seu lugar, o parlamentar propôs um “Ministério do Desenvolvimento Regional”, que levaria em conta outras espacialidades para além das do “Nordeste”. A questão do “desenvolvimento regional”, assim, era tratada por Colombo de Souza como uma questão eminentemente mais econômica e integrada no todo nacional.

No fim, os deputados do “Nordeste” não conseguem assegurar que a área de abrangência da SUDENE permaneça como a especificada no texto original, e a região mineira entra no texto.

A questão de Minas Gerais foi, como ressaltamos anteriormente, a “grande batalha política” travada na primeira tramitação do PL 32/1959. Mesmo questões que surgirão mais tarde, como o relacionamento entre o DNOCS e a SUDENE, não são grande motivo de discórdia nesse primeiro momento. A discussão é centralizada na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, e sujeitos mais claramente avessos às ideias desenvolvimentistas da autarquia, como Laurentino Pereira ou Teódulo Albuquerque, não têm muito espaço nesses dois primeiros meses. É curioso que pouco se fale na literatura clássica aqui mencionada a respeito do *lobby* mineiro que foi capaz de fazer surgir a primeira grande polêmica, dentro da Câmara dos Deputados, sobre o projeto da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

2.6 AS EMENDAS PARLAMENTARES (EPs): UMA VISÃO QUANTITATIVA

Até então, esse TCC tratou de temas não muito distantes do tipo de tema com que a literatura sobre a SUDENE está acostumada. Embora tenhamos dado uma maior atenção ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados e nas consequências que daí derivaram, o clássico “Crise regional e planejamento”, de Amélia Cohn, já traz em seu texto discussões muito elucidativas sobre o trâmite do projeto dentro do Congresso Nacional. Além disso, é em seu trabalho que encontramos uma seleção muito rica da reação de diversos deputados federais nordestinos ante os aspectos centrais do PL 32/1959, sejam positivas ou negativas: figuras como Nestor Duarte, João Agripino e outros aparecem no ensaio de Cohn.

Nesse momento da monografia, que consideramos como o de contribuição mais autoral, temos a intenção de olhar para a passagem da SUDENE no Congresso Nacional a partir de lentes menos ampliadas. No lugar disso, propomos um enfoque que nos permita avaliar a participação dos deputados do “Nordeste” (incluindo nessa categoria os estados assim considerados pelo texto da SUDENE) em comparação com a participação de deputados de outras bancadas estaduais – chamados aqui, simplesmente, de “Não-Nordeste”. Dessa forma, para tentar responder à pergunta motivadora desse trabalho (os deputados federais nordestinos podem ser considerados uma barreira política na tramitação do projeto 32/1959?) a partir desse enfoque, analisamos um recurso largamente utilizado pelos parlamentares em projetos de lei controversos: a proposição de Emendas Parlamentares (EPs). Algumas conclusões podem ser tiradas da comparação do papel que tiveram os deputados do “Nordeste” e o “Não-Nordeste”.

Antes de tudo, é importante frisar a importância do objeto dessa seção: as EPs são um recurso legislativo especialmente interessante se quisermos compreender o posicionamento dos mais diversos setores políticos representados na Câmara dos Deputados.

Mesmo quando o PL se encontra em “regime de urgência”, há uma grande possibilidade de articulação política entre os deputados para que determinado assunto seja pautado e aprovado à revelia do que o texto original afirme de princípio. De qualquer forma, uma quantidade como 93 EPs a um mesmo texto legislativo é capaz, por si só, de nos dizer que houve interesse na Câmara dos Deputados por diversos aspectos da proposta, e não apenas por alguns poucos. A “questão mineira” citada acima, por exemplo, é pauta de apenas três emendas (as de número 1, 6 e 10): as outras 90 referiam-se a outros aspectos diversos, que iam desde o sistema de trabalho dos funcionários de “baixo escalão” da autarquia, até a composição do Conselho Deliberativo.

Antes de apresentar os nossos resultados, algumas considerações iniciais: EPs de correção ortográfica ou referentes à coesão do texto foram consideradas de forma conjunta, e não somos da opinião de que elas tenham uma grande importância se quisermos entender quais interesses estavam em jogo na tramitação da SUDENE. Assim, elas foram desconsideradas do cálculo das porcentagens em que nos centraremos.

Também é importante informar que certas escolhas tiveram de ser feitas, pois algumas EPs apresentavam um texto ambíguo e difícil de se enquadrar apenas em um tema ou outro. Esse foi o caso, por exemplo, das emendas 14 e 16, de Abelardo Jurema (PSD-PB), que pretendem incluir no Conselho Deliberativo a representação da Confederação Nacional da Indústria. Como considerá-las, na tabela de *temas*? Optamos pela escolha “Conselho Deliberativo”, embora elas possam também serem muito facilmente alocadas em “Representação de Interesses”. As escolhas tomadas podem ser verificadas no Anexo 1.

As emendas 14 e 16 de Abelardo Jurema também fazem parte do próximo “caso especial”, juntamente com as de número 85, 86 e 92: como havia, na prática, três textos aos quais os deputados poderiam ajuntar emendas (o texto original, o substitutivo da CEBSF e o substitutivo da COFF), Abelardo Jurema e Humberto Lucena (autor das emendas 85, 86 e 92) resolveram mandar textos idênticos a diferentes substitutivos. Por essa razão, excluimos as “duplicatas”, para não perturbar a informação que podem nos contar as porcentagens. Também as de número 83, 84 e 93, da autoria de Humberto Lucena e Abelardo Jurema, foram consideradas “duplicatas”, sendo as três trabalhadas como se fossem a mesma.

O último caso especial refere-se às EPs de número 59, de Edilson Távora (UDN-CE), e 91, de Colombo de Souza (PSP-CE). Embora a emenda 59 não chegue a ser um substitutivo, como a de Colombo de Souza, seu texto não deixa de apresentar 9 novos artigos inteiros. Eles tratam, principalmente, de questões administrativas da SUDENE; mas abordam, também, uma

ideia aventada por Edilson Távora da criação de um “fundo permanente” para o Nordeste. De qualquer forma, optamos por colocar essa emenda na subcategoria “reforma administrativa do Estado”, presente na categoria “burocracia do órgão”, na tabela abaixo. Como a emenda substitutiva de Colombo de Souza pretende criar um novo ministério, em lugar da SUDENE, optamos por posicioná-la no mesmo lugar. Sem mais delongas, comecemos.

2.6.1 As emendas: divisão por temas

A tabela abaixo separa as emendas por *temas*⁵⁰. Os valores em parênteses se referem aos valores quando incluímos na conta as emendas de correção ortográfica ou de coesão textual, que, como informado mais acima, consideramos de pouca relevância para os nossos propósitos. Os números de referência em parênteses, por sua vez, se referem às emendas duplicadas mencionadas mais cedo.

Tema	Número de referência	Quantidade - nominal	Quantidade – porcentagem
Área de atuação da SUDENE	E1, E6, E10	3	4,61% (3,4%)
Funcionamento do órgão em relação com a seca	E8, E28, E37, E81	4	6,15% (4,54%)
Relacionamento da SUDENE com outros órgãos federais ou estaduais de fim similar ou idêntico	E3, E5, E9, E21, E30, E31	6	9,23% (6,81%)
Burocracia da SUDENE	E12, E13, E14 (E16), E19, E20, E35, E36, E40, E41, E42, E44, E51, E52, E53,	20	30,76% (22,72%)

⁵⁰ Para uma visão mais detalhada da divisão temática das emendas parlamentares feita nesse trabalho, separadas por subtemas, ver Anexo I.

	E54, E56, E57, E58, E59, E91		
Diálogo com os poderes constitucionais	E17, E22, E23, E26, E33, E60, E61, E75, E78, E82, E89	11	16,92% (12,5%)
Defesa de interesses econômicos	E38, E62, E63, E64, E77, E80, E83 (E84, E93)	7	10,76% (7,95%)
Recursos destinados à SUDENE	E65, E66, E67, E69, E71, E72, E73, E74, E76, E79, E85 (E86, E92), E87, E88, E90	14	21,53% (15,9%)
Correções ortográficas ou de coesão	E2, E4, E7, E11, E15, E18, E24, E25, E27, E29, E32, E34, E39, E43, E45, E46, E47, E48, E49, E50, E55, E68, E70	23	(26,13%)
TOTAL	---	65 (88)⁵¹	100%

Tabela 1 - Emendas propostas pelos deputados federais de 1959 ao projeto da SUDENE, separadas por tema. Elaboração própria

Algumas informações se destacam na tabela acima. Em primeiro lugar, salta aos olhos o grande número de EPs relacionadas ao que chamei de “burocracia da SUDENE”. Nesse tema, estão aquelas emendas que propunham mudanças seja no Conselho Deliberativo (5), na Secretaria Executiva (4) ou no cargo de Superintendente (2), sejam mudanças referentes ao regime de trabalho dos funcionários efetivos (6). Ainda considere nesse grupo EPs que abordassem aspectos mais gerais que visassem uma espécie de reforma administrativa do Estado através do órgão da SUDENE (3). Embora o regime de trabalho dos funcionários tenha levantado um maior número de emendas, é mais interessante aqui voltarmos nossa atenção para as que se relacionam ao Conselho Deliberativo. Dessas 5 EPs, apenas uma, a emenda de

⁵¹ Como apontado anteriormente, descontamos as “duplicatas” da conta. Assim, o total de emendas passa de 93 para 88, se contarmos as emendas de correção ortográfica ou de coesão. Descontando estas, o total cai para 65 emendas parlamentares.

Abelardo Jurema (PSD-PB), trata de sua composição – as outras tratam do lugar de reunião do Conselho e de atribuições conflitantes com a Secretaria Executiva. Para esse deputado paraibano, deveria compor o Conselho Deliberativo, para além das forças já apresentadas no projeto original, a Confederação Nacional da Indústria. Ele justifica, dizendo achar injusto que

Se exclua da SUDENE representante de uma classe que está intimamente ligada ao processo de desenvolvimento econômico. No caso do Nordeste, por exemplo por várias vezes a indústria já se manifestou vivamente interessada em cooperar com o Governo. (DCN 26/05/1959, p. 2340)

É patente que a atitude de Abelardo Jurema com certeza não coaduna com as teses clássicas sobre a aversão dos parlamentares do “Nordeste” ao “progresso”. Para perceber isso melhor, vamos nos voltar ao tema “Defesa de interesses econômicos”, onde é mais natural que encontremos *lobbys* agrários ou industrialistas. A tabela abaixo destrincha esse tema em seus subtemas:

TEMA E SUBTEMA	Número de referência	Quantidade – nominal	Quantidade - porcentagem
Defesa de interesses econômicos	E38, E62, E63, E64, E77, E80, E83 (E84, E93)	7	100%
Defesa de interesses industriais	E38, E62, E63, E64	4	57,12%
Defesa de interesses agropecuários	E80, E83 (E84, E93)	2	28,57%
Defesa da economia de exportação	E77	1	14,28%

*Tabela 2 - Emendas parlamentares oferecidas ao PL 32/1959 através do subtema "Defesa de interesses econômicos".
Elaboração própria*

Com quatro emendas (ou 57,12% do total), os “interesses industriais” representam a maior parte dos “interesses econômicos” tratados pelas EPs. Mesmo que consideremos “interesses agropecuários” e da “economia de exportação” conjuntamente, eles representam

ainda menos da metade das emendas propostas ao PL 32/1959. A emenda de número 62 é, em nossas opiniões, a mais radicalmente desenvolvimentista. Proposta pelos deputados do PTB Josué de Castro (PE) e Fernando Ferrari (RS), e pelo peessedista Waldir Pires (BA), ela acrescenta ao artigo 14 do texto original da SUDENE, que se referia à isenção de impostos e taxas de importação de equipamentos considerados “essenciais” à autarquia, a necessidade de financiamento pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Os deputados escrevem assim a justificativa:

Não é suficiente apenas assegurar, para estimular a expansão industrial do Nordeste, a isenção de que cogita o artigo 14 do projeto. Será necessário, por igual, conceder-se financiamento à iniciativa privada no setor da industrialização, não só no reequipamento de suas instalações atuais, como nos empreendimentos novos, pioneiros na região, que representem um reforço de modificação da estrutura econômica do Nordeste (DCN 26/05/1959, p. 2344)

As emendas de número 63 e 64 não apresentam justificativas como essa acima, mas são claras em vincular a isenção de que trata o artigo 14 não a qualquer indústria, mas a “indústrias de base e de alimentação” (Id., p. 2345).

Quanto às duas EPs de defesa do que chamo de “interesses agrários”, apenas a emenda 83 pode ser claramente definida assim. De origem de Humberto Lucena (PB-PSD) e Armando Falcão (CE-PSD), elas se referem à abertura de crédito (três milhões de cruzeiros) “para financiamento, a longo prazo e pelos juros gerais, do desenvolvimento da agricultura nordestina, de acordo com o Plano Diretor da Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste” (p. 2346). Esse crédito viria, pela emenda, da “Receita Geral de Ágios”: ou seja, do valor “extra” que os importadores brasileiros pagavam através do sistema de divisas cambiais. A concentração das divisas cambiais do país em São Paulo e Rio de Janeiro, segundo as próprias considerações de Celso Furtado e Rômulo Almeida, faziam com que, indiretamente, a exportação do “Nordeste” financiasse a importação das indústrias paulistas⁵². A justificação de Humberto Lucena e Armando Falcão, embora em defesa clara de interesses agrários, segue essa mesmíssima linha de raciocínio:

Por sua vez, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste em seu magnífico estudo sobre “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, saliente que quarenta por cento das divisas geradas pela exportação nordestina são transferidas para [sic] outras regiões do país sobretudo para a região Centro Sul. Isso, naturalmente, decorre da reduzida capacidade importadora da região. A aplicação, portanto, no desenvolvimento econômico da região, de uma parcela dos ágios pagos pelos importadores, em todo o país, seria uma maneira de propiciar à SUDENE, cujo êxito dependerá dos recursos de que disponha, uma nova fonte de receita para fazer face ao seu *arrojado plano de combate ao subdesenvolvimento*

⁵² Essas considerações estão em BAHIA (estado), 1956; ALMEIDA, 1985, ALMEIDA, 2012; FURTADO, 2009. Para uma crítica a essa interpretação, ver CANO, 2007

econômico do nordeste, numa justa compensação ao esforço que o nordestino realiza em favor do progresso de outras regiões do país. (Id., p. 2346) (grifos nossos)

Com essa longa citação, mostramos que nem mesmo emendas que supostamente confrontariam diretamente os interesses industrialistas da SUDENE fugiam à sua gramática desenvolvimentista.

Antes de passarmos ao próximo ponto, é interessante abordarmos alguns outros temas da tabela. Como o terceiro maior de todos, “recursos destinados à SUDENE”, cujas 14 emendas contam com 8 destinadas a aumentá-los e apenas 6 a regularizá-los juridicamente. Ou também os temas “funcionamento da SUDENE em relação à seca” (4) e “relacionamento da SUDENE com outros órgãos federais ou estaduais de fim similar ou idêntico” (6): em ambos constam EPs que, em sua maioria, garantiam à nova autarquia maior autoridade sobre órgãos como o DNOCS. A emenda de número 8, de autoria dos líderes parlamentares João Agripino (PB - UDN) e Carlos Lacerda (DF - UDN), não poderia ser mais clara. Ao justificar a inclusão, dentre os objetivos da SUDENE, “estudar e coordenar programas para assistência às vítimas da seca”, os dois udenistas ressaltam que “essa programação couba ao DNOCS que falhou em sua missão. Não é possível continuar no regime de improvisação em que temos vivido no setor assistencial das secas” (p. 2340).

Resta dizer algo sobre o tema “Diálogo com os poderes constitucionais”. Suas 11 EPs são divididas assim: reforçam poder legislativo (5); reforçam autonomia da SUDENE (4); reforça poder Executivo na figura do Presidente da República (1); reforça poder Executivo na figura dos ministros de Estado (1). É patente que houve uma disputa silenciosa aqui sobre quais responsabilidades caberiam ao Congresso Nacional e quais seriam delegadas à autarquia. Na grande maioria dos casos, essa disputa se deu na definição de como seria dada a aprovação do Plano Diretor da SUDENE: as emendas para que o Plano Diretor fosse aprovado em *lei* no Congresso vieram de todos os maiores partidos da Câmara dos Deputados. Esse movimento terá implicações importantes mais tarde.

2.6.2 – As emendas: divisão por estados

Nos cabe agora analisar a composição partidária e de representação estadual dos autores das emendas parlamentares ao projeto 32/1959. Começemos por uma análise das principais representações estadual. Partiremos dos dados organizados na tabela seguinte⁵³:

⁵³ Estão excluídas aqui, as emendas de correção ortográfica e coesão textual, pelos motivos aludidos mais acima. Além disso, trabalhamos com a noção de “emendas em que os deputados estiveram envolvidos”. O número total,

Macrorregiões e principais estados dentro delas representados pelos deputados	Número de emendas em que os deputados estiveram envolvidos
NORDESTE	63
Ceará	31
Paraíba	29
Bahia	7
Pernambuco	5
NÃO-NORDESTE	38
Distrito Federal	20
Minas Gerais	12
Rio Grande do Sul	10
São Paulo	8

Tabela 3 - Divisão das emendas parlamentares oferecidas ao PL 32/1959 de acordo com origem estadual de seus autores. Elaboração própria

A presença maciça de deputados do “Nordeste” é visível. Mais ainda, é notável como deputados do Ceará e da Paraíba estão presentes em uma parcela tão grande das EPs. Essa constatação é importante, ainda mais se considerarmos, junto com Amélia Cohn, que “as emendas aprovadas não desvirtuam o sentido essencial dado à SUDENE” (COHN, 1978, p. 150).

Deve-se considerar, porém, que parte desse número se deve ao “regime de urgência” aplicado ao PL 32/1959 e às implicações que isso tinha com a proposição de emendas: restrita quase somente aos líderes parlamentares, sujeitos como João Agripino, da UDN da Paraíba, e Armando Falcão, pessedista cearense líder da Maioria, podem ser encontrados em uma larga quantidade de EPs. Como já demonstrado anteriormente, a maioria das lideranças parlamentares era composta por homens do “Nordeste”, o que poderia dar a esses sujeitos uma sobrerrepresentação ocorrida “apenas” por calharem de serem líderes de bancadas. Assim, para desanuviar essa questão, a tabela abaixo mostra a participação dos principais líderes parlamentares:

portanto, pode ultrapassar o número total de emendas (65, descontadas as EPs de correção ortográfica e coesão textual), pois há emendas – a maioria delas – em que houve participação simultânea de deputados nordestinos e não-nordestinos, ou ainda emendas em que deputados paraibanos e cearenses foram os coautores, por exemplo.

Nome	Estado representado	Posição ocupada na Câmara dos Deputados	Quantidade em emendas em que esteve envolvido
João Agripino	Paraíba	Líder da UDN	20
Armando Falcão	Ceará	Líder da Maioria	17
Carlos Lacerda	Distrito Federal	Líder da Minoria	16
Fernando Ferrari	Rio Grande do Sul	Líder do PTB	4

Tabela 4 - Papel dos líderes parlamentares na proposição de emendas ao PL 32/1959. Elaboração própria

Comparando os dados das tabelas 3 e 4, fica claro que o papel dos deputados nordestinos não se limitou à ação de seus líderes parlamentares. Mesmo se desconsiderarmos *todas* as emendas de João Agripino e Armando Falcão, ainda sobram 26 EPs do “Nordeste”. Se fizermos o mesmo com Carlos Lacerda e Fernando Ferrari, restarão apenas 18 EPs do “Não-Nordeste”. É ainda importante, para esse efeito, levar em conta que *todas* as emendas de Carlos Lacerda foram escritas em co-autoria com algum outro deputado do “Nordeste” – mais comumente, em conjunto com João Agripino ou Paulo Sarazate.

2.6.3 – As emendas: divisão por partidos

A tabela abaixo traz informações sobre a composição dos autores das emendas parlamentares apresentadas ao PL 32/1959 a partir de seus partidos.

Filiação partidária dos autores, considerados apenas os três principais partidos da Câmara	Emendas em que estiveram envolvidos os autores das emendas
UDN	37
PSD	33
PTB	9

Tabela 5 - Emendas parlamentares oferecidas ao PL 32/1959, organizadas segundo o partido ao qual pertenciam seus autores. Elaboração própria

Os dados acima deixam muito claro a quais partidos pertenceram, em média, os sujeitos mais interessados nas questões da SUDENE. Ainda mais se considerarmos a tabela 4, e excluirmos a participação de Fernando Ferrari, restam apenas 5 emendas com participação petebista ao todo.

Conseguimos obter mais uma outra informação importante ao verificarmos as representações partidárias sob um outro ângulo, procurando perceber a presença de eventuais facções parlamentares que perpassariam as legendas. Assim, ao analisarmos quais emendas foram escritas a partir de um único partido (o que pode indicar algum grau de coesão ideológica) e quais foram escritas a partir de coalizões (o que pode nos indicar algum grau de facciocismo), temos a seguinte tabela:

Partidos	Número de emendas
Emendas propostas por autores de um único partido	41
UDN	19
PSD	19
PTB	2
PSP	1
Emendas propostas por autores de mais de um partido	24
PSD-UDN	8
PSP-PR	5
PSD-UDN-PTB-PR	4
UDN-PL	4
PTB-PR	1

Tabela 6 - Emendas parlamentares oferecidas ao PL 32/1959, divididas por emendas propostas por autores de um único partido e emendas propostas por autores de dois ou mais partidos. Elaboração própria

Essa informação nos remete às considerações finais de Amélia Cohn, em seu estudo sobre a SUDENE:

[N]o nível dos debates no Congresso Nacional, ficam evidenciados dois fatos: o primeiro deles é que a vinculação partidária e proveniência estadual não são suficientes para explicar as posições adotadas pelos parlamentares; vale dizer, evidencia-se a primazia do grupo de interesses a que pertence o parlamentar sobre a sua filiação partidária (COHN, 1978, p. 148)

É certo que, no nível dos “debates no Congresso Nacional”, as posições se matizam. Mas também devemos levar em conta a tabela acima que nos mostra um número considerável de emendas cujos autores pertencem a um único partido. Além disso, as coalizões não fogem muito à regra do que era esperado para o sistema partidário de 1959: das 24 co-autorias, 8 pertencem a deputados do PSD e da UDN – ambos partidos geralmente conservadores e com

bases nos interiores do Brasil, segundo a bibliografia especializada (BENEVIDES, 1981; OLIVEIRA, 2008; SOUZA, 1976).

Para resumir: das 88 emendas parlamentares oferecidas ao PL 32/1959, são poucas as que tentam modificar o projeto “por dentro”, destoando-o de suas características principais. São em muitíssimo menor número aquelas que criticam, diretamente, os seus pressupostos. Em muito maior número, podemos encontrar emendas que compartilham da gramática *desenvolvimentista* presente no texto original do Projeto de Lei da SUDENE. Além disso, o alto número de emendas obrigando o Plano Diretor a passar pelo Congresso (mudança essa aprovada no texto final) nos faz lançar a pergunta: a SUDENE pode mesmo ser considerada como parte do que Celso Lafer chama de “administração paralela”⁵⁴?

Considerando isso tudo, são interessantes as informações que as tabelas 3 e 5 conseguem nos passar: em sua maioria, as emendas parlamentares oferecidas ao PL 32/1959 não vieram do “Centro-Sul” ou do “Sul”, mas do “Nordeste”, e de partidos considerados como eminentemente conservadores, como o PSD e a UDN. A grande presença e controle dos líderes parlamentares sobre essa questão, no entanto, pode ter contribuído para matizar eventuais atitudes “clientelistas” dos deputados do “baixo clero”. Mas essa é apenas uma hipótese difícil de ser testada.

Por fim, uma análise mais detida da presença dos partidos na proposição das emendas pode nos servir para relativizar um pouco as considerações de Amélia Cohn, em seu livro sobre a SUDENE. Se no plenário e na Ordem do Dia os posicionamentos dos deputados nem sempre entram em consonância com os de outros deputados de uma mesma bancada, em ações parlamentares mais “reservadas”, pouco públicas, surge uma outra tendência.

Para encerrar esse capítulo, ainda falta abordarmos um aspecto principal da tramitação da SUDENE na Câmara dos Deputados: me refiro à “emenda Argemiro Figueiredo”. É o que faremos no próximo subcapítulo.

2.7 – A “EMENDA ARGEMIRO FIGUEIREDO”

Tanto nas fontes de época quanto na literatura especializada, a “emenda Argemiro Figueiredo” é o exemplo mais citado para retratar a resistência das bancadas nordestinas ao projeto da SUDENE⁵⁵. Seu autor, Argemiro Figueiredo, é chamado de “nordestino

⁵⁴ LAFER, 2002

⁵⁵ Entretanto, há um fato interessante: embora seja quase obrigatório falar da emenda de Argemiro Figueiredo para abordar a resistência parlamentar nordestina à SUDENE, é curioso como a pouca preocupação aos trâmites

profissional”, em reportagem do *Correio da Manhã* transcrita por Antônio Callado, em seu livro de reportagens sobre o “Nordeste”:

O governo precisa alertar sua maioria na Câmara para uma indigna manobra de escamoteação que está sendo tramada pelos nordestinos profissionais, os que desejam manter o Nordeste na miséria e carências atuais, pois do contrário ficariam sem assunto e sem verbas. (CALLADO, 1960, p. 109)

Seu principal defensor na Câmara dos Deputados, o petebista paraibano Jacob Frantz, será duramente criticado por Callado. Recebendo os adjetivos de “gangster”, “aventureiro” e “líder incontestável dos grileiros”, o jornalista defende mesmo que a União, a “*manu militari*”, retire os “bandidos” que se encontram na fazenda do deputado em Pilões, a mando de Jacob Frantz (p. 58).

Antes de analisarmos de forma mais detida *como* se posicionaram os deputados com relação à emenda, analisemos o texto do senador petebista e quais seriam as suas implicações caso inserida em totalidade no texto da SUDENE. Diz o texto da emenda 27 do Senado Federal:

Acrescente-se, onde convier, o seguinte artigo:

“Art. – A execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada sêca do nordeste, a que se refere o art. 198 da Constituição, continua a cargo do Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Os recursos correspondentes a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, prevista no citado artigo, serão aplicados preferencialmente em obras de irrigação, açudagem e perfuração dos poços tubulares e rodovias na área compreendida no Polígono das Sêcas, e não poderão ser reduzidas por ato do Poder Executivo”. (DCN 13/10/1959, p. 7227)

Como se vê, essa é uma emenda que se divide em duas partes complementares, mas distintas: em sua primeira metade, o *artigo* a ser incluído assegura que o DNOCS manterá o controle sobre suas próprias atividades. Na segunda parte, o *parágrafo único* vincula o recurso de 2% do PIB brasileiro, recurso esse constitucionalmente dirigido ao “Nordeste”, ao “combate contra a seca”. Duas metades, portanto, diferentes. O *parágrafo único* pode ser aprovado, como de fato o foi, e continuar a SUDENE a ter o controle sobre o DNOCS ou de quaisquer outros órgãos federais, desde que utilize o montante dos 2% do PIB no “combate contra a seca”. A aprovação do *artigo*, no entanto, implicaria na retirada desse montante do orçamento da SUDENE, visto serem esses recursos vinculados às atividades que agora estariam exclusivamente sob responsabilidade do DNOCS.

legislativos, mencionada na introdução dessa monografia, se reflete mesmo nesse caso particular. Amélia Cohn, por exemplo, diz ser Argemiro Figueiredo filiado ao PSD (COHN, 1978, p. 148), e estabelece algumas conclusões sobre o fato de ter encontrado grande apoio em Jacob Frantz, supostamente um político de outro partido. Também um outro pesquisador, Renan Cabral, que abre a edição especial de 2011 da revista Cadernos do Desenvolvimento, vai chamar Argemiro de “deputado paraibano” (CABRAL, 2011, p. 30)

Na prática, aprovado o *artigo*, o texto desvincularia o DNOCS da SUDENE, e retiraria da autarquia o vultoso financiamento propiciado pelo artigo 198 da Constituição de 46. Essa proposta ia de encontro ao resultado das discussões realizadas naqueles últimos meses na Câmara, em que o DNOCS, e outros órgãos similares, se encontraram cada vez mais enredados sob a tutela da nova autarquia, e em que o orçamento da SUDENE foi tantas vezes aumentado através das emendas parlamentares.

Devido às implicações dessa mudança no projeto da SUDENE, não deveria ser uma surpresa saber da grande quantidade de deputados (em especial, políticos do “Nordeste”) que se posicionaram na polêmica. De 7 de outubro a 30 de novembro – período em que a matéria da SUDENE ainda não estava sendo discutida na Câmara, mas já havia voltado do Senado com as emendas, há 10 discursos parlamentares referentes ao PL 32/1959. Em 9, a emenda Argemiro Figueiredo surge como assunto. Na ficha de tramitação da SUDENE, disposta no *site* da Câmara, há apenas dois discursos realizados após o projeto ter sido enviado ao Senado que não faz referência à emenda Argemiro Figueiredo: um deles é o discurso de Costa Lima, da UDN cearense, realizado em 6 de outubro, exatamente um dia antes do projeto de lei retornar oficialmente à Casa. O outro é o discurso de Expedito Machado, do PSD cearense, pedindo pressa pela aprovação da autarquia, proferido em 30 de outubro. Os 10 discursos podem ser divididos da seguinte forma:

Data	Deputado	Partido	Estado	Conteúdo	Posicionamento quanto à emenda 27
13/10	Arruda Câmara	PDC	CE	Emenda 27	Desfavorável
15/10	Djalma Maranhão	UDN	RN	Emenda 27	Desfavorável
19/10	José Sarney	UDN	MA	Emenda 27	Desfavorável
19/10	Jacob Frantz	PTB	PB	Emenda 27	Favorável
21/10	Andrade Lima Filho	PSD	PE	Emenda 27	Desfavorável
29/10	Fernando Santana	PTB	BA	Políticas antigas de combate à seca	Desfavorável

30/10	Expedito Machado	PSD	CE	Pressa para aprovar o PL 32/1959	xxx
11/11	Teódulo Albuquerque	PR	BA	Emenda 27	Desfavorável
12/11	Antônio Carlos Magalhães	UDN	BA	Defesa de Celso Furtado dos ataques de Argemiro Figueiredo, no Senado	Desfavorável
26/11	Andrade Lima Filho	PSD	PE	Pressa para aprovar o PL 32/1959	xxx

Tabela 7 - Discursos parlamentares sobre a SUDENE, de acordo com a ficha de tramitação do projeto disposta no site da Câmara dos Deputados. Recorte temporal feito entre a data de recebimento do texto com as emendas do Senado e sua discussão na Câmara. Elaboração própria

Mesmo quando o assunto não fazia referência direta à emenda, como no caso dos discursos dos baianos ACM e Fernando Santana, o assunto vinha à tona, puxado pelos apartes de Jacob Frantz, ferrenho defensor de seu colega tanto de partido quanto de estado.

Mas salta aos olhos o fato de *nenhum* dos discursos acima pertencer a deputados não-nordestinos. Se, de acordo com a literatura especializada, “o apoio, no Congresso, dos representantes sulinos foi vital para a aprovação do projeto de lei” (COHN, 1978, p. 157), é curioso o quão pouco representativo esse apoio aparece nas fontes. Ele não aparece nas comissões parlamentares – a não ser para pressionar a inclusão de Minas Gerais nos projetos da SUDENE –, tampouco nas emendas, e muito menos nos discursos públicos no Expediente ou na Ordem do Dia. As presenças de sudestinos ou sulistas são poucas; é difícil considerar que tenham sido esses os deputados a “garantir” que a SUDENE tivesse tido uma boa recepção dentro da Câmara dos Deputados. Até mesmo porque, se visitarmos os discursos dos próprios deputados nordestinos contrários à emenda 27, perceberemos um alinhamento muito interessante com a gramática desenvolvimentista de Celso Furtado. Diz Fernando Santana, 7 de dezembro, que

[E]ssa lei, a nosso ver, é a primeira que vem colocar o problema em termos globais, em termos de solução geral, em termos que visam, sobretudo, a vitória do homem sobre a natureza, isto é, a vitória do homem sobre o clima, sobre a falta d’água, sobre a seca etc.” (DCN 08/12/59, p. 9383)

Em aparte ao seu discurso, um outro petebista, Oswaldo Lima Filho, expõe a tese, compartilhada com Furtado, de que o desenvolvimento nacional ampliou a desigualdade regional nos últimos anos em detrimento do “Nordeste”:

O que está conduzindo erros aos que examinam a conjuntura do Nordeste é que a política econômica da industrialização do atual Governo, política que é mais ampla do que a dos anteriores tem sido exercitada em detrimento da região nordestina, agravando seus problemas econômicos. (p. 9383)

Às objeções de que essas considerações seriam esperadas de deputados petebistas, trazemos a fala de um Martins Rodrigues, para quem

Não é só a fiscalização que me preocupa: é também a coordenação dos trabalhos, o esquema geral do serviço, a programação das obras, que deve constituir um todo unido. Esta a ideia central da SUDENE, aquilo por que, desde longa data se batem os nordestinos. (p. 9378)

Ou, ainda, as falas do pessedista Andrade de Lima Filho, que conclama que

Nós, do Nordeste, que temos uma responsabilidade tremenda no encaminhamento desta matéria e na aprovação deste projeto, há muitos anos gritamos contra a dispersão de esforços através dos vários organismos incubidos da prestação de assistência à região nordestina. Contra a ausência, em suma, de planejamento. (p. 9385)

O udenista Paulo Sarasate, embora não nos brinde com termos tão “furtadianos” quanto os petebistas e pessedistas acima, diz estar de pleno acordo com as palavras de Martins Rodrigues

[N]ão apenas porque faço parte, com muita satisfação para mim, daquele órgão técnico, mas, sobretudo, porque, acerca do Projeto, sempre houve e continua havendo perfeita conciliação de ideias entre mim e o eminente representante do Ceará. (p. 9589)

É claro que houve também deputados que se posicionaram favoráveis à emenda. Um deles, largamente citado pelas fontes, é Jacob Frantz. Em apartes a diversos discursos, o paraibano defende com unhas e dentes a “honra” de Argemiro Figueiredo. Diz não ver nada demais na emenda, já que “o próprio soerguimento econômico da região já subtende o combate à seca” (p. 9378). As intenções de Argemiro Figueiredo para “preservar” o combate contra a seca, portanto, estariam justificadas se considerarmos o intento desenvolvimentista da SUDENE.

Outro deputado a se posicionar de forma destoante da maioria foi Plínio Lemos, do Partido Libertador da Paraíba. Em aparte ao longo discurso de Fernando Santana, em 7 de dezembro, Plínio Lemos se coloca frontalmente contrário à SUDENE – tornando-se, ao fazer isso, um dos poucos a escolher andar por esses meios. Ele aponta que o destino da SUDENE “é o fracasso, por falta de autoridade, de conhecimento dos seus dirigentes” (p. 9384). Está implícito em seu discurso uma defesa das medidas administrativas antigas, típicas dos homens do DNOCS, no combate à seca e nos planos de desenvolvimento do “Nordeste”. O deputado prossegue, efusivo, como se falasse a seus eleitores:

Amanhã, poderei dizer ao Nordeste e ao País que os homens que aqui estavam se equivocaram por força de uma campanha de imprensa, paga não sei a que preço, que nos conduziu no sentido errado, protelando ainda mais, não sei por quantos anos, ou por séculos talvez, a solução que devíamos ter em vista. (p. 9384)

Esse é, sem dúvidas, um posicionamento radicalmente contrário à SUDENE. Ele é, também, minoritário⁵⁶. Não apenas nos discursos em plenário, mas também nas reuniões mais reservadas dentro das comissões parlamentares, a opinião que prevalece é contrária à retirada do DNOCS do âmbito da SUDENE: *todas* as Comissões Parlamentares, aliás, rejeitaram o artigo da emenda Argemiro Figueiredo. Há apenas dois votos em contrário, dentro das comissões: na Comissão de Economia, a emenda 27 recebe o apoio de Jacob Frantz; na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, ela recebe o voto favorável de Plínio Lemos. Em ambos os casos, porém, tanto o relator da matéria quanto a imensa maioria dos deputados barram o artigo da emenda – mas aprovam seu parágrafo único.

É muito importante ressaltar quais foram os termos em que o artigo dessa emenda foi largamente rejeitado na Comissão de Orçamento. Em defesa de sua posição, o relator, Martins Rodrigues (PSD – CE), diz reconhecer que a intenção do texto de Argemiro Figueiredo é a de assegurar a “aplicação preferencial dos recursos, que a Constituição reservou para o combate às secas, nas obras e serviços que, especificamente, segundo a nossa tradição administrativa a tal se destinam” (DCN 04/12/1959, p. 9273). Mas o deputado diz a seus colegas que não tem medo de que aconteça qualquer desvio desses recursos pela nova autarquia, pois “toda a atuação da SUDENE se desenvolverá na base de um plano plurienal”, e esse plano, como vimos lá atrás, não será mais elaborado pelo Conselho Deliberativo e enviado diretamente ao Presidente da República, à revelia dos poderes do Congresso Nacional: depois da reforma do texto pelos próprios deputados, antes mesmo de enviá-lo ao Senado, o plano diretor da SUDENE agora teria que ser

Estabelecido em lei, isto é, votado pelo Congresso Nacional. Destarte, só se poderá admitir o desvio de recursos constitucionais para obras de aplicação não específica, se nisso conviessem os próprios representantes, no parlamento, da região nordestina (p. 9273)

Talvez nos tornemos repetitivos, mas ressaltamos mais uma vez como a SUDENE, especialmente após esse posicionamento de Martins Rodrigues, não se encaixa muito bem no modelo de Celso Lafer para a “administração paralela” construída no governo de Juscelino Kubitschek. Ao afirmar que o controle sobre o Plano Diretor da autarquia estaria sob controle

⁵⁶ Um outro posicionamento tão claro quanto o de Plínio Lemos será o de Raul de Goes, deputado da Paraíba pelo PSP. Raul de Goes, no entanto, segue mais a linha de Jacob Frantz, ao defender a emenda de Argemiro Figueiredo sem atacar frontalmente a SUDENE.

do Congresso Nacional, Martins Rodrigues faz mais do que apenas tentar convencer o voto de possíveis apoiadores da emenda 27: ele garante aos seus colegas de bancada do “Nordeste” (e outras regiões) o controle futuro sobre o órgão federal.

2.8 – O PROJETO APÓS O CONGRESSO NACIONAL

É o próprio Celso Furtado quem afirma que, no substancial, a “batalha [da SUDENE] foi ganha em toda a linha” (Furtado, 2019, p. 182), indicando que a concepção original do órgão passou pelo Congresso Nacional incólume a interesses alheios à sua linha *desenvolvimentista*.

Isso não quer dizer, entretanto, que não tenha havido acréscimos ou mudanças no texto legislativo. Foram acrescentados mais 10 artigos aos 21 artigos do projeto original, e mudanças importantes foram feitas na área de abrangência da Sudene (incluiu-se a região norte de Minas Gerais), em suas fontes de financiamento (que foram ampliadas largamente) e na relação do órgão com o Legislativo (o Plano Diretor, no lugar de ser autorizado por decreto, o seria agora sob a forma de lei).

Uma coisa é certa, porém: a Sudene permanecia como autarquia vinculada diretamente ao Presidente da República. Suas maiores atividades econômicas continuavam a ser aquelas claramente vinculadas à industrialização da região – na verdade, os aspectos industrializantes foram mesmo aumentados no texto final da lei. Além disso, a Sudene permanecia com as prerrogativas de poder “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” (DCN, 10/12/1959, p. 9459). Dessa forma, as ações do DNOCS, por exemplo, maior exemplo do que o jornalista Callado (1960) e outros chamavam de “indústria da seca”, veriam-se invariavelmente submissas aos interesses dessa mais nova autarquia.

As mudanças efetivadas no Congresso Nacional sugerem uma série de questões. Em primeiro lugar, elas podem nos indicar, seguindo as palavras de Celso Furtado, que a Sudene “foi ganha em toda a linha”; ou seja: que não houve nenhum grande descompasso entre o seu texto inicial (de redação exclusiva do Executivo) e o seu texto final (de redação conjunta dos deputados federais após discussão no Legislativo). A “formidável oposição” de que nos fala Francisco de Oliveira (2008, p. 250) não conseguiu alterar o sentido do novo órgão federal.

Mas podemos ir mais além. Considerando que as mudanças percebidas no texto final reforçavam as características industrializantes, planejadoras e centralizadoras da Sudene,

podemos dizer que o Congresso Nacional, considerado em seu todo, esteve interessado nas características mais desenvolvimentistas do órgão.

O artigo 14 (artigo 18, no texto final) é simbólico para percebermos que foi esse o interesse que prevaleceu ao fim de toda a discussão parlamentar. Tratando da isenção de impostos ou taxas de importação aos equipamentos industriais considerados “essenciais”, o texto original não deixava claro que tipos de equipamentos seriam esses ou estabelecia quaisquer outras mediações. O texto final, porém, inclui duas mudanças no artigo referente à isenção de impostos ou taxas de importação: 1) ela deverá ser prioritariamente concedida às “indústria[s] de base e de alimentação”, e 2) a isenção não tratará de artigos “cujos similares no país, com êsse caráter registrados, tenham produção capaz de atender, na forma adequada e reconhecida pela SUDENE, às necessidades da execução de desenvolvimento do Nordeste” (DCN, 10/12/1959, p. 9460). Ou seja, não apenas se incluiu a prioridade a “indústrias *de base e de alimentação*” (quando poderia ter sido incluída a prioridade, por exemplo, a indústrias ou a insumos agrícolas), mas criou-se uma cláusula que entrava completamente em consonância com os discursos nacionalistas em defesa da “indústria nacional”.

Também o artigo 27 do novo texto (criação não do Executivo, mas do Congresso Nacional) nos informa algo de interessante. Em consonância com a idealização de criar com o PL 32/1959 um órgão planejador, o texto final amarra ainda mais a ação de outras instituições no “Nordeste” aos planos da Sudene ao afirmar que

Art. 27. Nenhum projeto de financiamento ou aval, destinado a investimentos para o desenvolvimento econômico do Nordeste, enquadrado no plano diretor, poderá ser aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., sem que sobre o mesmo se manifeste a SUDENE, mediante parecer da sua Superintendência, no prazo máximo de 90 (noventa) dias. (p. 9461)

Ao reforçar a autoridade da Sudene sobre os projetos enquadrados em seu “plano diretor”, o novo texto legislativo deixa bem claro que o objetivo do órgão a ser criado não é simplesmente o de sugerir ou propor modificações na estrutura produtiva da região, mas de controlar e gerir aquilo que Celso Lafer chama de “áreas de incerteza”⁵⁷; ou seja, as fontes de financiamento da região.

⁵⁷ Celso Lafer aponta que uma condição essencial para o funcionamento da “administração paralela” durante o governo Kubitschek foi o controle das chamadas “áreas de incerteza”. Ou seja, “Kubitschek reforçou o alcance da burocracia federal para controlar o acesso à economia brasileira do capital, bens e serviços importados necessários à implementação do Programa de Metas” (Lafer, 2002, p. 101). Mais tarde, Lafer põe em outras palavras o que considera como a fórmula do sucesso do Programa de Metas: “O controle sobre as áreas vitais de incerteza na economia, abrangidas pelo programa, conferia aos novos órgãos os necessários poderes para assegurarem, apesar do aparelho tradicional existente, as condições para a implementação das metas” (p. 107)

Achamos importante fazer a ressalva de que não ter encontrado no Diário da Câmara dos Deputados evidências o suficiente que nos fizessem apoiar a conhecida versão da “resistência nordestina” exposta em estudos anteriores não quer dizer que ela não tenha existido. O próprio posicionamento de Martins Rodrigues, exposto acima, pode nos oferecer algumas pistas sobre a forma em que ela se deu: afinal de contas, sabendo que eles teriam o controle sobre a elaboração do Plano Diretor do órgão federal, para quê se colocarem como contrários a um projeto de lei comparável, segundo Luiz Viana, à “lei da abolição” (DCN 27/05/1959, p. 2382)?

Essa é uma hipótese consideravelmente importante, e não deve ser descartada. É preciso apontar, porém, que os deputados do “Nordeste” não apenas teriam deixado de se opor à SUDENE, mas colaboraram largamente no seu texto. Homens como João Agripino, da UDN paraibana, não apenas foram responsáveis pela aprovação dos “regimes de urgência” do PL 32/1959, mas o fizeram sob argumentos que compartilhavam com Celso Furtado uma gramática anti-DNOCS e pró-desenvolvimentismo. O resultado final do projeto de lei, como demonstrado, é ainda *mais* desenvolvimentista e industrialista do que o PL enviado pelo Executivo. Além disso, a hipótese aventada acima não descarta o fato de que a presença de deputados do “Sul” (como São Paulo, Minas Gerais, Distrito Federal e Rio Grande do Sul) foi raramente percebida ao longo de toda a documentação oficial da tramitação da SUDENE na Câmara dos Deputados. Quando ela ocorreu, como no caso da larga participação de Carlos Lacerda na escrita de emendas parlamentares, ela esteve sempre em coligação com colegas deputados do “Nordeste”.

CONCLUSÃO

O objetivo dessa monografia foi problematizar o argumento presente na bibliografia clássica sobre a SUDENE acerca do papel dos grupos políticos nordestinos durante a criação da nova autarquia (ROBOCK, 1963; HIRSCHMAN, 1965; OLIVEIRA, 2008 [1978]; COHN, 1978). De acordo com este argumento, os políticos nordestinos teriam atuado como um entrave político à aprovação do projeto no Congresso Nacional, dado o suposto caráter oligárquico e anti-industrialista desse grupo. Para verificar a validade desses pressupostos, tomamos como enfoque nessa monografia os deputados federais nordestinos, comparando-os com as demais bancadas estaduais.

Demonstramos, no primeiro capítulo, o que fez com que a SUDENE se “tornasse possível”. Se a ideia de um órgão de “planejamento regional” não podia mais ser considerada como nova - vide o exemplo anterior do Banco do Nordeste do Brasil -, o contexto histórico do final dos anos 1960 dava àquelas ideias de Celso Furtado um teor especificamente explosivo e catalisador de tensões sociais. Afinal de contas, era o auge da Guerra Fria, e a revolução cubana (1959) já dera o exemplo de uma revolta popular camponesa bem-sucedida. Além disso, a euforia desenvolvimentista que levava Juscelino Kubitschek ao poder cobrava o seu preço: não era apenas o “Sul” que desejava os benefícios do ambicioso “Plano de Metas”. Setores da imprensa nordestina faziam coro aos governadores e demais políticos de seus estados na pressão por uma maior atenção para a região – especialmente após a terrível seca de 1958.

Tanto o espaço de experiência quanto o horizonte de expectativas (KOSELLECK, 2006) dos parlamentares brasileiros da legislatura que se iniciava em 1959 foram marcados por esse contexto. É difícil compreender, desconsiderando-o, a pouca disposição de grande parte dos deputados federais do “Nordeste” em sair em defesa do DNOCS, um órgão federal altamente capilarizado na região. Também seria difícil entender a quantidade de discursos acalorados favoráveis à SUDENE, tratando o novo órgão quase como uma panaceia.

No segundo capítulo, tentamos responder mais diretamente à pergunta que motivou a realização desse TCC: podemos considerar as bancadas parlamentares do “Nordeste” como um entrave político ao projeto da SUDENE? Para tanto, utilizamos as fontes disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados, organizadas na ficha de tramitação do projeto. Tivemos em nossas mãos, dessa forma, um *corpus* documental em boa parte ainda não analisado, em detalhes, por trabalhos anteriores. Isso nos ajudou a ir além das considerações já aventadas pela bibliografia clássica – ou, mesmo, questioná-las. Além disso, nosso trato com essa documentação também

pretendeu ser inovador ao juntar às nossas ferramentas analíticas algumas considerações sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as discussões das Comissões Parlamentares e uma visão comparativa das ações das diferentes bancadas estaduais e partidárias na proposição das emendas parlamentares.

Essa forma de trabalho ajudou a ter base para questionarmos alguns dos pressupostos construídos pela literatura clássica sobre a SUDENE, como a suposta natureza anti-SUDENE dos deputados federais nordestinos, ou o papel supostamente crucial cumprido por deputados e senadores sulistas para que a autarquia fosse aprovada como lei. Percebemos, por exemplo, que, em comparação com a exiguidade de participação do “Não-Nordeste”, houve um número alto de deputados do “Nordeste” mobilizados em prol do novo órgão federal. Além disso, e diferente do argumento presente na bibliografia clássica, essa mobilização nordestina não foi marcada pelo conservadorismo agrário dos grupos “oligárquicos” da região, mas pela utilização de uma gramática desenvolvimentista e com visão econômica e planejadora. Da mesma forma, pudemos constatar que ela foi realizada, principalmente, através do PSD e da UDN, partidos considerados quase unanimemente como conservadores e agrários, especialmente em suas bancadas nordestinas. Como concordar, a se considerar que o texto final saiu *mais* industrialista do que entrou, com as afirmações de que eram justamente estes no “Nordeste” os partidos mais característicos do clientelismo e do agrarismo? Também não podemos concordar com o pressuposto de que a SUDENE tenha *dependido* das bancadas do Sul e Sudeste para que fosse transformada em lei.

Dessa maneira, esperamos ter demonstrado ao longo desse texto que a resposta à pergunta que nos orientou até então não pode ser resumida em poucas linhas, não é questão de “sim” ou “não”. Não podemos descartar as ações de um Jacob Frantz (PTB – PB) ou um Plínio Lemos (PL-PB), que saíram em defesa do DNOCS e em ataque à SUDENE. Entretanto, o que tentamos demonstrar é que foram muito mais comuns discursos e proposições de deputados nordestinos investidos de retóricas industrializantes e nacionalistas, como Fernando Santana (PTB – BA), Andrade Lima Filho (PSD – PE) e Djalma Maranhão (UDN – RN). Da mesma forma, não é de se descartar o poderoso papel que cumpriu Martins Rodrigues (PSD – CE), ao centralizar o debate na Câmara dos Deputados através da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, sendo ele o responsável final pela escrita tanto do texto remetido ao Senado, quanto do texto votado como lei.

Por fim, tentamos mostrar como o resultado final do texto de lei põe em xeque algumas considerações realizadas por Celso Lafer, através de seu conceito de “administração paralela”⁵⁸. Ao obrigar a SUDENE a executar o seu Plano Diretor apenas após aprová-lo sob a forma de *lei* discutida no Congresso Nacional, parlamentares como Martins Rodrigues ataram as decisões do novo órgão aos interesses (também) do Legislativo brasileiro. Uma nova pesquisa, que investigasse a passagem dos futuros Planos Diretores do órgão na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, poderia ser útil no sentido de continuar as reflexões propostas nesse TCC. Como atuaram os deputados do “Nordeste” e do “Não-Nordeste” na definição de prioridades do orçamento (bilionário) da SUDENE? Teriam sido mais clientelistas, oligárquicos e agrários do que se pode perceber na tramitação do projeto de lei de criação do novo órgão federal?

Estas são perguntas que só podem ser respondidas com pesquisa. A exemplo do que realizamos nessa monografia, pesquisas futuras terão de incorporar às suas reflexões as possibilidades analíticas oferecidas pela digitalização integral dos *Diários* do Congresso Nacional, como a utilização de variáveis como *partido*, *estado* e *tema* nas análises das emendas parlamentares ou dos discursos pronunciados em plenário. A existência de um arquivo em tão boa qualidade como esse, de acessibilidade e organização inauditas para o acervo em questão, nos permite não apenas ir além das considerações já realizadas pela bibliografia clássica sobre o tema, mas questionar alguns de seus pressupostos, mesmo aqueles há muito estabelecidos.

⁵⁸ Como já indicado, Celso Lafer trabalha esse conceito em Lafer (2002). Para o autor, a administração Kubitschek apenas teria sido vitoriosa na consecução do “Plano de Metas” pois, ao controlar as “áreas de incerteza”, teria conseguido aprovar e executar seus projetos à revelia do sistema político presente no Legislativo, marcado, segundo o autor, pelo clientelismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. **A invenção do Nordeste e outras artes**. Recife: FJN; Massangana; São Paulo: Cortez, 2009.

ALMEIDA, Rômulo. **O Nordeste no segundo governo Vargas**. Fortaleza: BNB, 1985.

ALMEIDA, Rômulo. **Pastas rosas de Rômulo Almeida**. Salvador: Seplan, 2012.

BAHIA (estado). **Participação da Bahia na vida nacional: ofício dirigido ao exm.º sr. Dr. Juscelino Kubitschek, presidente da República, pelo exm.º sr. Dr. Antonio Balbino, governador do Estado da Bahia**. Bahia, 1956.

BARBALHO, Alexandre. **A criação do Banco do Nordeste e o congresso nacional: momento de disputa inter e intra elites ou de consenso regional?** In: DRd – Desenvolvimento Regional em debate, v. 10, p. 161-174, 2020

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BNB, Banco do Nordeste do Brasil. **Banco do Nordeste – origens**. Fortaleza: BNB, 1958.

BUCKLEY, Eve E. **Tecnocratas e a política de seca e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2021

CABRAL, Renan. **1959. Das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado – oportunidade histórica e resistência conservadora**. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, vol. 6, n.08. 2011.

CALLADO, Antônio. **Os industriais da seca e os “galileus” de Pernambuco: aspectos da luta pela reforma agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade. Discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento: o processo de criação da SUDENE**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978

CUNHA, P. L. C. **“Capital da Sêca”**: o regionalismo nordestino expresso nas disputas parlamentares sobre o Banco do Nordeste do Brasil. In: X encontro estadual de História, 2020, Vitória da Conquista. X Encontro Estadual de História: Combates pela História. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2020.

FURTADO, Celso. **A saga da Sudene: (1958/1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

FURTADO, Celso. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. In: FURTADO, Celso. **A saga da Sudene: (1958/1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

FURTADO, Celso. **Diários intermitentes: 1937-2002**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **A Formação e a Crise da Hegemonia Burguesa na Bahia (1930-1964)**. Salvador: UFBA, 1982. (Dissertação de mestrado em Ciências Sociais)

HIRSCHMAN, Albert O. **Política econômica na América Latina**. São Paulo; Rio de Janeiro; Lisboa: Fundo de Cultura, 1965.

JURGENFELD, V. F. **A grande articulação política de Celso Furtado para a criação da SUDENE, retratada pelo “Correio da Manhã”**. História Econômica & História de Empresas, v. 24, n. 1, p. 98-130, 13 dez. 2020.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2006.

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LIMA, Marcos Costa. **O Conselho Deliberativo da Sudene**. In: FURTADO, Celso. **A saga da Sudene: (1958/1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene. Planejamento e conflitos de classes**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OPERAÇÃO Nordeste: **Dois nomes e duas opiniões**. O Observador Econômico e Financeiro, Ano XXIV, n. 278, abr. 1959.

ROBOCK, Stefan. **Brazil's developing Northeast: a study of regional planning and foreign aid**. Washington DC: The Brookings Institution, 1963

SANTOS, D. G. **Quando a Mídia Pauta o Debate Político: o caso SUDENE**. Recife: Procondel, 2015

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **O Regionalismo Nordestino: Existência e Consciência da Desigualdade Regional**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin**, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

ARQUIVOS CONSULTADOS

Diários do Congresso Nacional. Disponíveis em: https://imagem.camara.leg.br/pesquisa_diario_basica.asp (último acesso em: 04/07/2023)

Ficha de tramitação do PL 32/1959. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170409> (último acesso em: 04/07/2023)

Hemeroteca digital da Biblioteca Nacional. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/> (último acesso em: 04/07/2023)

Anexo 1 – Divisão e subdivisão das emendas parlamentares por tema

Tema e subtema	Número de referência	Quantidade (nominal)
Área de atuação da SUDENE	E1, E6, E10	3
Inclui Estados ou territórios	E1, E6, E10	3
Funcionamento do órgão em relação com a seca	E8, E28, E37, E81	4
Assegura assistência a flagelados	E8	1
Fala sobre liberação ou regulação de créditos	E28	1
Dá à SUDENE a responsabilidade de criar planejamento global em relação à seca	E37, E81	2
Relacionamento da SUDENE com outros órgãos federais ou estaduais de fim similar ou idêntico	E3, E5, E9, E21, E30, E31	6
Garante independência de órgãos anteriores em relação à SUDENE	E5	1
Garante submissão dos órgãos anteriores à SUDENE	E9, E21, E30, E31	4
Reforça diálogo entre os órgãos e a SUDENE	E3	1
Burocracia da SUDENE	E12, E13, E14 (E16), E19, E20, E35, E36, E40, E41, E42, E44, E51, E52, E53, E54, E56, E57, E58, E59, E91	20
Normatiza regime de trabalho dos funcionários efetivos	E20, E53, E54, E56, E57, E58	6

Propõe reforma administrativa do Estado	E19, E59, E91	3
Propõe mudanças no cargo de Superintendente	E12, E13	2
Propõe mudanças na Secretaria Executiva	E42, E44, E51, E52	4
Propõe mudanças no Conselho Deliberativo	E14 (E16), E35, E36, E40, E41	5
Diálogo com os poderes constitucionais	E17, E22, E23, E26, E33, E60, E61, E75, E78, E82, E89	11
Reforça poder legislativo	E22, E26, E33, E61, E75	5
Reforça poder Executivo (na figura do Presidente da República)	E60	1
Reforça poder Executivo (na figura dos Ministros de Estado)	E23	1
Reforça autonomia da SUDENE frente a poderes constitucionais	E17, E78, E82, E89	4
Defesa de interesses econômicos	E38, E62, E63, E64, E77, E80, E83 (E84, E93)	7
Defesa de interesses industriais	E38, E62, E63, E64	4
Defesa de interesses agropecuários	E80, E83 (E84, E93)	2
Defesa da economia de exportação	E77	1
Recursos destinados à SUDENE	E65, E66, E67, E69, E71, E72, E73, E74, E76, E79, E85 (E86, E92), E86, E87, E90	14
Amplia recursos da SUDENE	E65, E66, E72, E73, E76, E79, E85 (E86, E92), E88)	8

Dirige para a SUDENE recursos do Estado já existentes	E67, E69	2
Adequa recursos financeiros da SUDENE às leis do Estado	E71, E74, E87, E90	4
Correções ortográficas ou de coesão	E2, E4, E7, E11, E15, E18, E24, E24, E27, E29, E32, E34, E39, E43, E45, E46, E47, E48, E49, E50, E55, E68, E70	20

Tabela 8 - Emendas propostas pelos deputados federais de 1959 ao projeto da SUDENE. Elaboração própria a partir da ficha de tramitação disposta no site da Câmara dos Deputados