

REPENSANDO O DESENVOLVIMENTISMO ATRAVÉS DAS FONTES LEGISLATIVAS: O CASO DA CRIAÇÃO DA SUDENE (1959-1961)¹

RETHINKING DEVELOPMENTALISM THROUGH LEGISLATIVE SOURCES: THE CASE OF THE CREATION OF SUDENE (1959–1961)

Pedro Luís Cavalcante da Cunha^a

^aDoutorando em História, Política e Bens Culturais (FGV/CPDOC).
Mestre em História, Política e Bens Culturais (FGV/CPDOC).
Contato: pedrocavalcantedacunha@gmail.com

Resumo

O artigo analisa o papel do Legislativo e do Executivo na formulação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), entre 1959 e 1961, questionando a interpretação tradicional que associa o desenvolvimentismo brasileiro exclusivamente ao Executivo e a burocracias técnicas insuladas. A partir da análise sistemática de fontes legislativas, demonstra-se que o Congresso Nacional atuou de forma ativa na construção da política, impondo limites à centralização proposta pelo Executivo e introduzindo mecanismos de controle, como a obrigatoriedade de aprovação legislativa do Plano Diretor e a vinculação de recursos a critérios previamente definidos. Além disso, os parlamentares influenciaram a alocação orçamentária, ampliando investimentos em setores como a agropecuária. O estudo conclui que o desenvolvimentismo deve ser compreendido como resultado de interações institucionais complexas, e não como produto exclusivo do Executivo, ressaltando a importância do Legislativo na formulação de políticas públicas no período.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Sudene; Legislativo; Políticas Públicas; Brasil (1946-1964)

Códigos JEL: N46; R58; D72.

Abstract

This article examines the role of the Legislative and Executive branches in the formulation of the Superintendency for the Development of the Northeast (Sudene) between 1959 and 1961, challenging the traditional interpretation that associates Brazilian developmentalism exclusively with the Executive technical bureaucracies. Based on a systematic analysis of legislative sources, the study shows that the National Congress played an active role in shaping the policy, imposing limits on the centralization proposed by the Executive and introducing control mechanisms, such as the requirement of legislative approval for the

¹ Este artigo sintetiza parcialmente os resultados apresentados em minha dissertação de mestrado, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (PPHBC/CPDOC-FGV). A pesquisa contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Uma versão ampliada dos argumentos aqui desenvolvidos encontra-se em Cunha (2025). Agradeço aos apontamentos dos pareceristas anônimos da História e Economia. Quaisquer imprecisões que restam são de minha inteira responsabilidade.

Master Plan and the linkage of resources to previously defined criteria. Moreover, legislators influenced budget allocation by expanding investments in sectors such as agriculture. The article concludes that developmentalism should be understood as the result of complex institutional interactions rather than as a product of the Executive alone, highlighting the importance of the Legislative in policy-making during the period.

Keywords: Developmentalism; Sudene; Legislative; Public Policy; Brazil (1946-1964).

JEL Codes: N46; R58; D72.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo discutir o papel do Executivo e do Legislativo brasileiros na formulação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) enquanto uma política pública desenvolvimentista, entre 1959 e 1961.

De modo geral, a literatura sobre o desenvolvimentismo brasileiro tende a associá-lo predominantemente à atuação do Executivo e de seus órgãos técnicos, frequentemente concebidos como espaços relativamente insulados das disputas políticas e dos interesses presentes no Legislativo. Neste enquadramento, instituições como a Sudene aparecem como expressões dessa burocracia especializada, vinculada diretamente aos projetos do governo federal e pouco permeável às dinâmicas parlamentares. O Executivo teria construído a Sudene, dentre outras instituições associadas ao desenvolvimentismo, como uma autarquia à parte do Congresso Nacional, cuja atuação ficou reduzida à tentativa de cooptá-la ou de barrá-la. Afinal, o Legislativo representaria interesses agrários e oligárquicos, presentes principalmente no Nordeste, ao passo que o Executivo seria o representante das massas urbanas mais progressistas e favoráveis aos projetos de industrialização.

No entanto, como demonstrarei, a análise de criação da Sudene sugere a necessidade de relativizar essa interpretação. Ao incorporar as fontes legislativas ao estudo do processo, torna-se possível observar que o Congresso Nacional não apenas reagiu às propostas do Executivo, mas participou ativamente de sua formulação, modificando aspectos substantivos da autarquia e definindo mecanismos centrais do seu funcionamento. O caso da Sudene indica que o desenvolvimentismo não pode ser compreendido exclusivamente como produto de uma burocracia insulada, mas deve ser analisado também à luz das interações, negociações e conflitos que se desenrolaram no interior do Legislativo. Em específico, defendo que a própria Sudene, na sua criação, não pode ser enquadrada como parte de uma burocracia insulada, como foi pela literatura, sendo melhor compreendida neste conceito apenas a partir das mudanças institucionais realizadas a partir do golpe militar de 1964.

Para estudar esta questão, este artigo analisa, de forma exaustiva, as fontes legislativas relacionadas à criação da Sudene. O recorte empírico concentra-se na tramitação de dois projetos de lei centrais: o PL nº 32/1959, que instituiu a autarquia, e o PL nº 2.666/1961, responsável por estabelecer o seu primeiro plano diretor. O corpus documental é composto pelos diários e anais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, complementados pelas atas das comissões especializadas, pareceres de relatores, emendas parlamentares e substitutivos apresentados ao longo do processo legislativo.

Metodologicamente, procede-se à reconstituição da tramitação legislativa desses projetos em suas diferentes etapas, desde sua apresentação até a aprovação final. A análise privilegia a identificação das intervenções parlamentares sobre os textos originais enviados pelo Executivo, com atenção especial às alterações promovidas por meio de emendas e substitutivos. Assim, o objetivo desse artigo é ampliar o nosso conhecimento sobre a

construção de políticas econômicas desenvolvimentistas na República de 1946 através da apresentação de um estudo de caso sistemático, o caso da criação da Sudene (1959-1961).

Além desta introdução e da conclusão, o artigo está dividido em três seções. Na primeira, apresento uma breve caracterização do que a literatura compreende por “desenvolvimentismo”. Em particular, destaco a recorrente associação, nesses estudos, entre a implementação de políticas desenvolvimentistas e a centralidade do Executivo, frequentemente concebido como o principal (ou único) agente capaz de conduzir tais projetos. Nesse enquadramento, o Legislativo é, em geral, descrito como um espaço de resistência, marcado por interesses conservadores e identificado como um obstáculo à consecução dessas políticas.

Na seção seguinte, procuro situar a Sudene no interior das políticas desenvolvimentistas do período. Esta associação pode ser feita por dois caminhos. Um primeiro consiste em destacar a literatura especializada que a classificou como uma política desenvolvimentista. Um segundo caminho é demonstrar, nos próprios documentos oficiais da Sudene, os elementos que a classificariam como desenvolvimentista e, além disso, enquanto autarquia afastada do poder Legislativo e diretamente ligada à presidência da República. Ambos os caminhos serão explorados de forma articulada.

Na última seção, demonstro, a partir da análise das fontes legislativas, que o Congresso Nacional exerceu um papel ativo e decisivo no processo de formulação da Sudene, intervindo de maneira substantiva no conteúdo final da lei por meio de debates, emendas e negociações que redefiniram aspectos centrais da autarquia.

Nas considerações finais, aponto como o estudo da criação da Sudene demonstra como não podemos prescindir da análise do Legislativo se quisermos entender o conteúdo político e econômico dos projetos desenvolvimentistas do Estado brasileiro durante a República de 1946. É preciso repensar tanto o papel do Legislativo na formulação e aplicação das políticas públicas do período, quanto quais os critérios que utilizaremos para enquadrar políticas públicas como desenvolvimentistas.

2. O PARADIGMA DESENVOLVIMENTISTA

O desenvolvimentismo constituiu uma das principais matrizes de pensamento e ação econômica no Brasil ao longo do século XX, orientando tanto a definição de metas quanto os instrumentos de intervenção do Estado. Para Bielchowsky (2000), essa perspectiva ganhou crescente centralidade no debate público a partir da ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Como traço comum entre as diferentes vertentes identificadas pelo autor, destaca-se o projeto de constituição de um capitalismo industrial moderno no país, associado à ideia de que esse objetivo exigiria o planejamento da economia e a adoção de diversas formas de intervenção governamental (Bielchowsky, 2000, p. 77).

Em linha semelhante, Fonseca (2015, p. 23) avalia que o “desenvolvimentismo” enquanto programa ou guia de ação pode ser entendido como uma “*política econômica implementada deliberadamente*”, pois supõe ato volitivo, portador de consciência e vontade para alterar certa situação existente e dar-lhe outro rumo”. Em classificação que realiza no mesmo estudo, o autor encontrou três características presentes em todas as experiências históricas desenvolvimentistas latino-americanas: (1) a presença de um projeto nacional; (2) a utilização de instrumentos de intervenção estatal na economia; (3) e a industrialização como prioridade para o desenvolvimento da nação (Fonseca, 2015, p. 35-38).

A “ideologia e as experiências históricas desenvolvimentistas”, ainda com Fonseca (2015, p. 8), tomou vulto nos países latino-americanos (o autor menciona Argentina, Brasil, Chile, México, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela) a partir da Grande Depressão da década de 1930. No Brasil, Barbosa (2021) destaca o movimento político que levou Getúlio Vargas

ao poder, em 1930, e à então criação de burocracias alinhadas a projetos de industrialização e, mais amplamente, ao “desenvolvimentismo”: “Técnicos, burocratas, intelectuais e novas elites dirigentes assumiam crescente protagonismo no Brasil Desenvolvimentista” (Barbosa, 2021, p. 149).

De fato, em seu estudo sobre Rômulo Almeida, importante representante desta burocracia técnica estatal, Barbosa (2021, p. 25) o insere como parte de um “grupo de burocratas-intelectuais-militantes, provenientes dos quatro cantos do território brasileiro, que se lançaram na tarefa de promover o desenvolvimento nacional a partir da cidadela estatal”. Esta “cidadela estatal” seriam as instituições criadas a partir do movimento de 1930, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)².

A abertura das instituições do Estado a esses técnicos e burocratas não foi contínua, sofrendo reveses e entraves. Ainda assim, as ideias e práticas do “desenvolvimentismo” ganhou um importante *boom* nos meios intelectuais e na burocracia do Estado a partir do segundo governo Vargas (1951-1954), quando o Executivo criou a Assessoria Econômica da Presidência da República. Grupo semiformal, a Assessoria fez o papel de confluir para dentro do Estado uma série de economistas e pensadores sociais comprometidos ideologicamente com o surgimento de uma estrutura institucional considerada moderna para o Estado brasileiro, visando a promoção da industrialização e do “desenvolvimento” (Lima, 2013).

O primeiro grande comprometimento do Estado brasileiro com políticas desenvolvimentistas, entretanto, deve ser localizado no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Segundo Abreu (2014 p. 156-157),

Os diagnósticos e projeções da economia brasileira empreendidos de forma sistemática desde o final da Segunda Guerra Mundial desembocaram na formulação do Plano de Metas que constituiu o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira.

De fato, o Plano de Metas previa 30 metas, divididas entre diversos temas. Os principais eram voltados à energia e transporte (metas 1 a 12) e às “indústrias de base” (metas 19 a 29). Para cumprir os ambiciosos planos do programa, o documento “previa diversas modalidades de intervenção governamental visando à implementação, destacando-se a chamada ação empresarial direta, pela qual *as próprias agências governamentais programavam e executavam algumas das metas*” (Lafer, 2002, p. 89. Grifos meus). Lafer considera que a independência do setor público na programação e perseguição das metas foi um objetivo perseguido para que o Plano de Metas se tornasse exequível. O autor demonstra como as metas que mais foram cumpridas foram justamente aquelas que se encontraram afastadas do jogo político parlamentar e do “clientelismo”.

Esta é uma visão comum na literatura sobre o desenvolvimentismo. Como delineado acima, os projetos desenvolvimentistas são atribuídos aos esforços especificamente do Executivo brasileiro e das burocracias técnicas insuladas. O Legislativo, com sua estrutura partidária, processos decisórios menos concentrados, e maior presença de elites oligárquicas, apareceria na história como entrave ou elemento de contenção à implementação de uma agenda industrializante e identificada como progressista. A primeira caracterização clara desta relação veio com texto de Celso Furtado, eminente economista desenvolvimentista do período. Publicado em 1965, o ensaio *Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro* sustenta que os conflitos políticos no país se estruturariam a partir da oposição entre um

² Barbosa aponta para as limitações que o Dasp teve na reforma do Estado, apontando para a divisão criada entre um corpo de técnicos “mais estratégico, bem-preparado, vinculado a cargos e carreiras, porém voltado mais a meios do que a fins” e um grupo, muito mais numeroso, de técnicos “extranumerários”, pouco disciplinados e mal pagos (Barbosa, 2021, p. 145). De qualquer forma, a existência de uma abertura no aparato estatal para que técnicos e economistas formassem planos de estudo de reforma do Estado brasileiro era uma grande novidade, que não deve ser desprezada.

Executivo orientado por uma agenda progressista, pressionado pelas demandas populares, e um Congresso que funcionaria como espaço de “poder das classes dirigentes tradicionais” (Furtado, 2013 [1965], p. 423).

Esta visão passou para a literatura especializada. Em sua análise sobre o sistema partidário brasileiro, Souza (1976) entende que os partidos no Brasil exerceram pouca influência sobre as políticas públicas de importância para o país entre os anos de 1945 e 1964, limitados a “ajustamentos e correções a *posteriori* nas decisões estatais” (Souza, 1976, p. 37. Grifos da autora). Sobre a Assessoria Econômica, por exemplo, Lima a identifica como um “exemplo ilustrativo de uma estratégia política de neutralização dos partidos e do Congresso” (Lima, 2013, p. 177). Já sobre o auge desenvolvimentista do período Kubitschek, Nunes (2003) aponta como, coexistindo com a “política do clientelismo” dos partidos brasileiros, foram criadas alternativas para “canalizar interesses industriais e desenvolvimentistas”, alternativas estas que contornavam a “máquina política tradicional” (Nunes, 2003, p. 97). Voltando a Lafer, o autor também comenta como “a implementação do Programa de Metas foi [...] garantida pela alternativa da administração paralela” (Lafer, 2002, p. 112), que não passaria pelo jogo dos partidos e do Congresso Nacional.

O pressuposto de que partem todos os autores mencionados acima é de que, em média, o Congresso Nacional seria mais reativo às políticas industrializantes e progressistas do Executivo. Isto se daria por alguns mecanismos institucionais. Primeiro, o formato da eleição de ambas as esferas de poder. Ao passo que o Executivo é eleito por eleição majoritária, permitindo a representação das massas urbanas de regiões industrializadas, as eleições para o Legislativo, especificamente para a Câmara dos Deputados, são proporcionais, o que permite a maior representação de interesses locais e regionais, frequentemente associados a estruturas políticas mais tradicionais e menos alinhadas às agendas de industrialização. Dessa forma, enquanto o Executivo tenderia a incorporar demandas mais amplas e urbanas (de eleitores dos provenientes dos centros urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo), o Legislativo refletiria, de maneira mais fragmentada, os interesses de elites regionais, o que resultaria em maior resistência às propostas oriundas do governo federal.

O segundo mecanismo institucional, reforçando este primeiro, é a sobrerrepresentação que o sistema eleitoral dava às unidades federativas com menor população. O artigo nº 58 da Constituição de 1946 foi escrito da seguinte maneira:

Art. 58 - O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda uma para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte deputados, e, além desse limite, uma para cada duzentos e cinquenta mil habitantes.

§ 1.º - Cada Território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal.

§ 2.º - Não poderá ser reduzida a representação já fixada (Brasil, 1946)

Em termos mais diretos, esse dispositivo estabelecia um sistema de representação que combinava critérios proporcionais com limites mínimos e máximos. Até determinado patamar populacional (150 mil habitantes), a distribuição de cadeiras seguia uma proporção mais favorável (1 cadeira para cada 150 mil habitantes). Depois deste patamar, a distribuição das cadeiras se daria a cada 250 mil habitantes. Este é um ajuste que torna a regra menos proporcional. Isso implicava que, à medida que a população dos estados aumentava, o ganho de novas cadeiras se tornava relativamente mais restrito. Como consequência, unidades federativas mais populosas (como São Paulo, Minas Gerais e o Rio de Janeiro) tendiam a apresentar uma representação proporcionalmente inferior ao seu peso demográfico. Por outro lado, a existência de um número mínimo fixo de deputados por estado (um mínimo de 7 deputados por Estado e Distrito Federal) garantia uma presença ampliada de unidades

menos populosas. Estados com contingentes populacionais reduzidos, como Piauí, Espírito Santo e Rio Grande do Norte, asseguravam uma representação parlamentar superior àquela que obteriam sob um critério estritamente proporcional.

Como consequência lógica destes dois mecanismos institucionais, o Executivo da República de 1946 teria sido ou evitativo às negociações com o Congresso Nacional (Souza, 1976; Lafer, 2002; Nunes, 2003), ou, quando precisou entrar em acordos com o Legislativo, estes se deram sob inevitável conflito (Furtado, 2013 [1965]).

Essa interpretação, no entanto, tem sido revisitada por trabalhos mais recentes. O estudo de Braga (2008) demonstra, por exemplo, como o Congresso não se opôs completamente ao desenvolvimentismo do período, mas especificamente a um desenvolvimentismo guiado pela ação estatal direta, sendo mais favorável ao planejamento indireto.

Já para Ribeiro (2012), o Congresso Nacional não abriu mão de suas prerrogativas no processo de formulação das políticas desenvolvimentistas; ao contrário, operou um movimento de *delegação de poderes* à Presidência da República³. Nessa perspectiva, a atuação do Legislativo não se caracteriza por ausência ou passividade, mas por uma escolha institucional pautada em haver maioria, no Congresso Nacional, que *também* era desenvolvimentista, mas que enxergava na delegação de poderes ao Executivo uma forma mais eficiente de fazer valer os seus interesses.

Braga (2008) apresenta uma interpretação distinta acerca das relações entre Executivo e Legislativo na formulação das políticas desenvolvimentistas entre 1945 e 1964. Segundo o autor, a literatura sobre o tema enfrenta dois problemas principais. O primeiro se refere ao fato de que os trabalhos sobre o tema, quando existem, se encontram “centrados no estudo dos órgãos técnicos e do Executivo enquanto tomadores de decisão (ou seja, no aparelho administrativo estatal estrito senso)” (Braga, 2008, p. 9), deixando de lado a elaboração e discussão da política econômica que aconteceu na esfera do Legislativo e dos partidos brasileiros.

O segundo problema se refere à escassez de “dados empíricos sistemáticos e agregados sobre o padrão de produção legal e de relações entre os poderes” (Braga, 2008, p. 29), o que dificulta a verificação empírica das interpretações predominantes. Esta escassez de dados empíricos se soma à ausência de “estudos de caso mais sistemáticos sobre decisões econômicas específicas que tramitam pelo Legislativo”. Como resultado, as relações entre o Executivo e o Legislativo durante a República de 1946 permanecem, em grande medida, ancoradas em interpretações clássicas que, embora amplamente difundidas, carecem de verificação empírica mais sistemática. Trata-se, portanto, de um campo ainda marcado pela reprodução de diagnósticos consolidados na literatura, mas pouco testados à luz de evidências mais detalhadas sobre o funcionamento concreto do processo legislativo. Argumento que o estudo da criação da Sudene através das fontes legislativas procura preencher parte dessa lacuna.

Na seção seguinte, procuro situar a Sudene no interior do conjunto de políticas desenvolvimentistas do período, destacando os elementos que levaram à sua consolidação como um caso paradigmático dessa agenda e à sua associação quase imediata à atuação do Executivo. Nesse enquadramento, a autarquia foi concebida como um instrumento relativamente insulado das dinâmicas parlamentares, o que contribuiu para reforçar a ideia de um vínculo privilegiado (e, por vezes, quase exclusivo) com o Executivo.

3. A SUDENE COMO POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA

Em 17 de fevereiro de 1959, o presidente Juscelino Kubitschek reuniu no salão do Palácio do Catete diversos parlamentares, os nove governadores nordestinos (ou seus

³ Sobre o conceito de delegação de poderes, ver: Kiewit; McCubbins, 1991.

representantes), alguns ministros, e dom Helder Câmara. Em uma das cabeceiras da mesa em que se reuniram, se sentou o presidente Juscelino Kubitschek; na outra, o jovem economista Celso Furtado (Furtado, 2009, p. 7). Na ocasião, se discutia o lançamento do que ficou conhecido na imprensa como “Operação Nordeste”, proposta do Executivo brasileiro em resposta à crise social-econômica originada com a seca do Nordeste no ano anterior, 1958. Celso Furtado entregou aos convidados um documento de nome “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, formulado pelo economista para o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), grupo criado em início de 1959.

O documento foi descrito por Amélia Cohn como um “mini” Plano de Metas para o Nordeste (Cohn, 1978, p. 132). De fato, o documento reproduzia, em seus diagnósticos e propostas, a linguagem típica do desenvolvimentismo. Assim, em obra sobre as políticas industrializantes do Estado do período, Sola (1998, p. 298) comenta como a autarquia “correspondia a um padrão de intervenção governamental novo”, distinto das “estruturas e práticas populistas”. Bielchowsky (1988, p. 159), por sua vez, em livro clássico sobre o pensamento desenvolvimentista, comenta que o economista Celso Furtado, entendido pelo autor como um importante representante dessa linhagem teórica, “incorporou todos esses elementos [do desenvolvimentismo] em sua abordagem da problemática nordestina”.

Para Celso Furtado, a superação da pobreza nordestina passava pela industrialização, em especial pela criação de polos industriais na região. Essa estratégia cumpriria três objetivos principais: formar uma nova classe dirigente, “imbuída do espírito de desenvolvimento”; absorver a mão de obra excedente, especialmente aquela afetada pelas secas; e reter na região os capitais gerados que tendiam a se deslocar para o “Sul”, em busca de investimentos mais rentáveis (Furtado, 2009, p. 87).

A lei de criação da Sudene, enviada ao Congresso Nacional em 6 de abril de 1959, é clara quanto à ligação da nova instituição aos planos mais amplos do desenvolvimentismo estatal. Em mensagem presidencial, o presidente Juscelino Kubitschek afirma aos parlamentares que “para construir uma grande Nação industrializada, solidamente unida por vínculos de interdependência espiritual e material, urge não permitir que se formem no território nacional sistemas econômicos semiautônomos, erigidos de interesses adversos” (Brasil, 1959a). Este é um chamado à integração do Nordeste no processo de desenvolvimento em curso no país, identificada pelos críticos como promotora de desigualdades regionais.

Para a consecução desses objetivos, o crescimento econômico deveria ser orientado por um aparato institucional específico, concebido como um “órgão elaborador das diretrizes do conjunto, pois a formulação de uma política racional de desenvolvimento regional é condição necessária à coordenação na etapa executória”. Nesse sentido, previa-se a criação de uma estrutura administrativa tecnicamente especializada, uma vez que “a unidade administrativa, cuja criação é agora proposta, deverá estar aparelhada com especialista em desenvolvimento econômico”. A esse corpo técnico caberia formular o Plano Diretor, acompanhar sua execução, propor ajustes administrativos, executar projetos prioritários e revisar anualmente suas metas e objetivos (Brasil, 1959a).

Os artigos do projeto de lei nº 32/1959 orientavam-se por esses objetivos, partindo do pressuposto de que a industrialização do Nordeste constituía condição fundamental para o seu desenvolvimento econômico e para a superação de seus desequilíbrios estruturais. Tal processo deveria ser conduzido por meio de um amplo programa de planejamento econômico, no qual o Estado desempenharia um papel ativo e coordenador.

Assim, o texto do projeto enviado pelo Executivo ao Legislativo previa que a autarquia fosse formada por duas instâncias: um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva. O Conselho Deliberativo seria composto por 21 membros, sendo: 9 indicados por cada um dos governadores do Nordeste, 5 representantes de ministros de Estado⁴, 5 representantes de

⁴ Os ministros da Agricultura, Educação e Cultura, Fazenda, Saúde, e Viação e Obras Públicas.

instituições ligadas à presidência⁵, um representante das Forças Armadas, e um representante da sociedade civil⁶. Embora com a intenção de trazer para o centro da autarquia as forças políticas do Nordeste como elemento fiador e legitimador da atuação da Sudene, fica claro a força do Executivo no desenho da política. São 10 membros cujos cargos dependem *diretamente* de indicação do presidente da República, contra os 9 membros representando as forças da região. Além disso, embora com seus interesses próprios, estes 10 membros do Executivo respondiam a uma mesma diretriz, vinda do presidente da República, ao passo que cada um dos 9 membros respondia a um governador diferente, de diferentes partidos e prioridades políticas. A desvantagem é clara.

Além disso, no desenho institucional original, caberia ao Conselho definir, com base nos estudos técnicos elaborados pela Secretaria Executiva, “as diretrizes da política de desenvolvimento regional” (Brasil, 1959b). Essas diretrizes seriam então encaminhadas à própria Secretaria, responsável por convertê-las em um Plano Diretor a ser submetido ao Presidente da República. Uma vez aprovado, esse plano seria formalizado por meio de sanção presidencial.

Fica patente a intenção explícita de ligar a instituição diretamente ao Executivo, ignorando qualquer papel do Congresso Nacional ou da política partidária. Mesmo que questionemos a efetividade dos projetos industrializantes de neutralizar essa presença, como fizeram Braga (2008) e Ribeiro (2012), é perceptível que a criação de uma “administração paralela”, para utilizarmos os termos de Lafer (2002), foi uma estratégia consciente do Executivo brasileiro do período. O contato com as forças políticas estaduais se daria, no máximo, através dos *executivos* estaduais, ou seja, os governadores. Estes eram agentes políticos, segundo as opiniões do próprio Furtado, mais progressistas do que aqueles presentes no parlamento (Furtado, 2014, p. 242).

Mesmo assim, a intenção inicial da Sudene não era dar às forças políticas estaduais maior autonomia ou poder em relação ao poder Executivo. O primeiro parágrafo da lei enviada ao Legislativo definia que cabia à autarquia “coordenar e controlar a elaboração e a execução dos projetos a cargo de órgãos federais na região” (Brasil, 1959b). O artigo 5º do projeto enviado ao Congresso Nacional estabelece que incumbia à Sudene, juntamente ao Dasp, estudar e sugerir a transformação, fusão e, mesmo, extinção dos órgãos estaduais. Tal prerrogativa implicava uma significativa centralização das decisões administrativas, ao subordinar a organização institucional dos estados a diretrizes formuladas no âmbito federal. Na prática, esse arranjo reduzia a autonomia dos governos estaduais na condução de suas próprias políticas, transferindo para a Sudene a capacidade de redefinir competências, eliminar estruturas e reordenar funções conforme os objetivos do planejamento regional.

Além disso, a Sudene trazia como pressuposto considerar as unidades federativas mencionadas em seu texto como uma mesma unidade, o “Nordeste”. O recorte de atuação do planejamento econômico deixava de se pautar pelo Polígono das Secas, como no caso do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e passava a abranger os estados em uma lógica de ação conjunta. Uma mudança paradigmática é a consideração dos estados da Bahia e do Maranhão na região definida como “Nordeste”, quando era até então recorrente que essas unidades federativas fossem enquadradas, inclusive na legislação, nas regiões “Leste” e “Norte”, respectivamente. Essa concepção não deixou de suscitar críticas. Um editorial do *Correio da Manhã* publicado em 15 de fevereiro de 1959 questionou o critério regional adotado pela proposta. O artigo apontava para um “duplo perigo” da política proposta pela Sudene, o de estimular “um surto de regionalismo” e “um excesso de centralismo e até mesmo de ‘dirigismo’ no tratamento da ‘Operação’” (Nordeste..., 1959).

Em síntese, não é possível entender a Sudene sem a noção de que, pelo menos em sua

5 O futuro superintendente da Sudene; o superintendente da Comissão do Vale do São Francisco; o diretor geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs); um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); e um representante do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

6 O Secretário Geral da Conferência Nacional dos Bispos.

concepção inicial, ela veio carregada com a gramática política do insulamento burocrático. Mesmo que este fim não tenha sido alcançado, como demonstrarei na próxima seção, ele pautou toda a ideia de criação da autarquia. Foi uma instituição deliberadamente criada para passar por cima do sistema partidário e do Legislativo. O contato com o sistema político entendido como tradicional era reduzido à presença dos governadores dos estados nordestinos no Conselho Deliberativo. Mesmo assim, como demonstrado, toda a estrutura institucional da Sudene foi deliberadamente construída para centralizar o poder de decisão no Executivo e diminuir a autonomia dessas unidades federativas e das forças políticas locais nas decisões do órgão. Nesse arranjo, destaca-se a atribuição da Secretaria Executiva na elaboração do Plano Diretor, principal instrumento da autarquia, responsável por definir as diretrizes e selecionar os projetos a serem implementados. Na seção seguinte, ao analisar a criação da Sudene a partir das fontes legislativas, demonstrarei que esses pressupostos estiveram presentes em sua concepção e em sua intenção original enquanto política desenvolvimentista, mas não é possível afirmar que tenham sido plenamente realizados.

4. AS CONDIÇÕES QUE O LEGISLATIVO IMPÔS AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DA SUDENE

O projeto de lei propondo a criação da Sudene foi apresentado no Congresso Nacional em 7 de abril de 1959, sob o título de PL nº 32/1959, e foi aprovado em 15 de dezembro de 1959. Durante os 8 meses em que esteve em tramitação, o projeto de lei que criou a Sudene passou por diversas mãos. Ele passou pelas comissões especializadas da Câmara dos Deputados e Senado Federal, recebeu emendas, substitutivos, votos contrários e favoráveis. Celso Furtado, no entanto, escreveu em suas anotações pessoais, no dia 27 de dezembro de 1959, que, apesar das modificações inseridas na proposta do Executivo, “a batalha foi ganha em toda a linha” (Furtado, 2019, p. 182). Da mesma forma, em estudo sobre a criação da Sudene, Amélia Cohn enfatiza que “as emendas aprovadas não desvirtuam o sentido essencial dado à SUDENE” (Cohn, 1978, p. 150).

As fontes legislativas, no entanto, nos contam uma outra história. O papel do Legislativo na criação da Sudene não foi de apenas carimbar a proposta do Executivo, mas ativo. Os deputados e senadores do Congresso Nacional criaram mecanismos que lhes permitiram, principalmente, limitar a centralização proposta pelo Executivo na formulação das metas a serem perseguidas pela instituição. Neste sentido, o principal mecanismo de modificação proposto, e logo aprovado, foi a retirada da exclusividade do Executivo na elaboração dos Planos Diretores da autarquia. Segundo o esquema originalmente proposto, exposto na seção anterior, o Plano Diretor da Sudene seria, após sugestões do Conselho Deliberativo, formulado pela Secretaria Executiva e remetido diretamente à presidência da República para sanção.

Assim, se lia o seguinte no artigo 6º da proposta original do Executivo:

Art. 6º Os programas anuais de trabalho das entidades federais na região serão elaborados em cooperação com a Secretaria Executiva, dentro das diretrizes de um Plano Diretor aprovado pelo Presidente da República, mediante proposta do Conselho Deliberativo (Brasil, 1959b)

O artigo referente ao Plano Diretor da lei aprovada, entretanto, diz o seguinte:

Art. 8º Será estabelecido em lei um plano diretor plurienal, no qual se discriminem, pelos diferentes setores, os empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região (Brasil, 1959c. Grifos meus)

A mudança não é pouca. O estabelecimento do Plano Diretor *em lei* obrigava a que, “plurianualmente”⁷, todo o plano orçamentário do Congresso passasse pelo crivo do Congresso Nacional. Isto não implicava apenas no Legislativo aprovar ou reprovar *in totum* o Plano Diretor. A principal implicação é que, passando como lei, os legisladores ganhavam grande força para emendar e alterar qualquer proposta que viesse do Executivo para os investimentos no Nordeste. Teódulo Albuquerque, deputado baiano do Partido Republicano (PR) e relator do projeto na Comissão Especial da Bacia do São Francisco, justificou a mudança porque “o anteprojeto do Executivo acha-se impregnado de espírito coibitivo, traduzido em dispositivos limitantes e excessivas medidas de controle” (Brasil, 1959d, p. 2055). Outra crítica à centralização proposta pelo Executivo veio do relator da Comissão de Finanças, Laurentino Pereira, do Partido Social Democrático (PSD) do Piauí, que chamou o projeto de uma “promessa iluminada pela angústia geral da Nação”, e que a centralização proposta, “por si só não tem o efeito milagroso de atender às necessidades do Nordeste” (Brasil, 1959d, p. 2054).

Essa dinâmica pode ser interpretada à luz da teoria da delegação desenvolvida por Kiewiet e McCubbins (1991). Ela parte do pressuposto de que, para superar os problemas de ação coletiva e de complexidade decisória, o Legislativo pode escolher *delegar* a sua autoridade para uma outra autoridade. Isto é diferente de abdicar do próprio poder, porque a *delegação* pressupõe mecanismos de controle do poder delegado. Nesta relação, os autores criam a ideia de *principal* (quem delega o poder) e o *agente* (a quem o poder é delegado). Como garantir que o *agente* (neste caso, o Executivo) se mantenha fiel às preferências do *principal* (neste caso, o Legislativo)? Para evitar esse desvio, o principal não deve apenas delegar, mas também criar mecanismos para controlar o agente.

Dentre os mecanismos destacados pelos autores, o que importa para entendermos a relação específica da Sudene é a criação de *checks institucionais* capazes de limitar a autonomia do agente e preservar a capacidade de intervenção do principal ao longo do processo decisório. Esses mecanismos consistem, fundamentalmente, na distribuição da autoridade entre diferentes instâncias, de modo que nenhuma delas possa atuar de forma unilateral. Ao invés de conceder ao agente plena discricionariedade, o principal estabelece regras, procedimentos e pontos de veto que condicionam a ação delegada, obrigando-a a passar por etapas sucessivas de aprovação e revisão. Ao exigir que o Plano Diretor da Sudene fosse submetido à aprovação do Congresso Nacional, o Legislativo instituiu um poderoso mecanismo de controle, por meio do qual a Presidência da República passava a ser continuamente chamada a prestar contas sobre a alocação dos recursos destinados à autarquia.

A leitura das fontes legislativas confirma esta interpretação. Nas últimas semanas antes do PL nº 32/1959 ser aprovado em lei, a discussão que mobilizou o Congresso Nacional foi quanto à mudança sugerida pelo senador paraibano Argemiro de Figueiredo, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), para que os recursos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) tivessem a sua autonomia preservada e não fossem utilizados pela Sudene. Para o petebista, subordinar o orçamento do Dnocs à nova autarquia era um “crime”, pois significaria “carrear dinheiros para industrialização do Nordeste, deixando exposta aos horrores da seca a imensa população rural que luta na área flagelada” (Brasil, 1959e, p. 273-274). Na prática, caso aprovada a sua modificação ao projeto de lei, a Sudene se veria destituída de uma parte importante do orçamento originalmente proposto para o seu funcionamento, além de perder o controle e a autoridade sob o mais importante órgão de combate à seca da região⁸.

Embora a literatura clássica aponte o contrário (Oliveira, 2008 [1977]; Cohn, 1978),

7 Em emenda posterior, o Congresso decidiu pela duração de 5 anos para cada Plano Diretor, com a ressalva de que o Executivo teria de apresentar ao Legislativo, anualmente, o relatório dos gastos do ano anterior.

8 A campanha de Argemiro de Figueiredo contra a Sudene era pública e notória. Para saber mais, ver: Meneses (2016)

esta não foi uma proposta que encontrou vida fácil no Congresso Nacional, duramente criticada pelos outros parlamentares e recebeu pareceres negativos de todas as comissões pelas quais passou, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Martins Rodrigues, deputado cearense do PSD, posicionou-se contra a retirada do orçamento do Dnocs da Sudene. Mais do que a posição em si, contudo, chama atenção a forma como a fundamenta. Seus argumentos evidenciam, de maneira clara, os benefícios do Legislativo na criação de instrumentos institucionais capazes de restringir o exercício discricionário dos poderes delegados com a criação da Sudene. No parecer da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, o deputado frisa que não haveria o risco de que a Sudene aplicasse recursos fora do interesse dos representantes nordestinos, pois o Plano Diretor “há de ser estabelecido em lei, isto é, votado pelo Congresso Nacional” (Brasil, 1959f, p. 9273). Ou seja, Martins Rodrigues não fundamentou sua rejeição à emenda de Argemiro de Figueiredo em objeções ao seu conteúdo, mas optou por uma solução de caráter prático, ao sustentar que a aplicação dos recursos da Sudene pelo Executivo deveria estar condicionada à prévia aprovação do Congresso Nacional.

Nesta mesma linha de condicionar os gastos da Sudene ao controle do Legislativo, destaco uma segunda mudança importante na proposta enviada pelo Executivo. Na proposta original, a Sudene teria plena autonomia para distribuir os recursos entre os Estados como bem entendesse. Esta era uma ideia que fazia sentido com a lógica de planejamento da economia e que se ligava ao ideário mais amplo do desenvolvimentismo, como apresentado na seção anterior. A intenção era transformar o “Nordeste” como área ampla a ser desenvolvida racionalmente, independentemente dos interesses específicos de cada unidade federativa, que poderiam resultar em alocações menos produtivas dos recursos. A própria mensagem presidencial enviada por Kubitschek ao Congresso faz questão de frisar que a região nordestina iria ser “considerada como um todo” (Brasil, 1959a)

Esta lógica, no entanto, conflitava com um pressuposto básico do Legislativo, que é a defesa que se espera dos deputados e senadores das próprias unidades federativas dentro do concerto parlamentar. De fato, essa defesa parlamentar estava no pressuposto do jogo político brasileiro mais geral. Santos (2003) destaca como estas defesas às vezes consideradas particularistas eram “a única forma de fazer valer uma pálide sobra de federalismo, naquilo que federalismo significa de respeito às vontades das unidades que compõem a Federação” (Santos, 2003, p. 56). Este é um pressuposto importante de se ter em conta, especialmente quando considerado que, pelo menos desde 1930, a tendência do Estado brasileiro foi de “expansão do poder central em detrimento da autonomia das oligarquias regionais e das limitações que elas imprimiam às decisões do Estado central” (Souza, 2006). Assim, em resposta à centralização do poder central, o Legislativo se valia de uma frequente utilização de instrumentos de controle do Executivo “sempre que uma política do governo central de maior abrangência implicava sérios efeitos para as unidades federadas” (Santos, 2003, p. 56).

É assim que se entende a alteração da alocação dos recursos da Sudene. No lugar da discricionariedade do Executivo, se impôs que a Sudene respeitasse, “tanto quanto possível”, os índices de gravidade da seca estabelecidos na lei nº 1004, de 14 de dezembro de 1949. Conhecida como Lei Sarasate⁹, esta lei regulamentava o parágrafo 1º do artigo 198 da Constituição de 1946, que resguardava, na arrecadação tributária anual do Estado, a cota de 1% a ser aplicada no amparo às populações atingidas pela seca do Nordeste (Brasil, 1949)¹⁰. De origem do próprio Legislativo, essa era uma proposta de distribuição de recursos já aceita entre os deputados e senadores brasileiros. Atar a aplicação dos recursos da Sudene aos índices de gravidade da seca dispostos na Lei Sarasate, portanto, era retirar da nova autarquia a possibilidade de encontrar um outro meio, talvez mais afeito aos critérios de

9 Em referência ao seu legislador, Paulo Sarasate, da UDN cearense.

10 Esse dispositivo foi importante, alguns anos depois, para justificar a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Ver mais em: Cunha (2020).

planejamento econômico centralizado do desenvolvimentismo, de alocar estes recursos.

Os índices de gravidade das secas dispostos na Lei Sarate, supostamente, já haviam sido revogados com a lei nº 1649/1952, que criou o Banco do Nordeste do Brasil (Brasil, 1952). Entretanto, como se pode perceber neste caso, eles ainda eram utilizados como parâmetros para as políticas públicas voltadas ao Nordeste pelos legisladores. Este é um achado que confirma a tensão latente entre o Legislativo e a burocracia técnica do Executivo quanto a quais seriam os parâmetros de planejamento econômico a serem utilizados pelo Estado, visto que o próprio BNB é considerado uma política desenvolvimentista¹¹

Esta modificação foi feita através da emenda nº 28 na Câmara Federal, e chama a atenção para o grande número de signatários do texto: são 18 deputados federais, distribuídos entre os principais partidos do período (PSD, PTB, União Democrática Nacional - UDN, e Partido Socialista Progressista - PSP) e representando 13 unidades federativas, sendo 6 deles do Nordeste (Alagoas, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte). Além disso, contou com a assinatura de Armando Falcão, pessedista líder da Maioria, e Oswaldo Lima Filho, petebista vice-líder do partido. Ambos eram proeminentes figuras dentro dos próprios partidos. Estas informações, além de não ser possível encontrar nenhuma contestação à modificação nos debates legislativos, é indicativo de que a instituição desse mecanismo não foi atributo de nenhum lado partidário específico, mas se constituiu como uma defesa do sistema Legislativo contra uma percebida intenção centralizadora do Executivo.

Em resumo, o que ambas as modificações acima apontam, é que há uma diferença notável entre o texto de criação da Sudene enviado ao Congresso Nacional e aquele que foi aprovado após as modificações inseridas pelos legisladores. É possível entender que a Sudene foi criada com a intenção de ser um mecanismo centralizador de investimentos, que planejasse a economia nordestina à revelia do sistema partidário e do Legislativo. Não é possível, no entanto, afirmar que esta intenção se traduziu em realidade. Os legisladores impuseram limites às possibilidades do Executivo. Primeiro, ao modificar substancialmente o caminho proposto para o Plano Diretor. De texto elaborado inteiramente dentro da burocracia da Sudene, ele se tornou um texto colaborativo entre esta burocracia e todos os legisladores interessados em emendá-lo. Depois, a obrigação que o Congresso conferiu a que este texto deveria ser produzido, inicialmente, segundo critérios elaborados pelo próprio Legislativo, ou seja, de acordo com os índices estabelecidos na Lei Sarate.

Na próxima seção, demonstrarei que estes mecanismos institucionais foram postos em prática. A lei do Plano Diretor, inicialmente elaborada pela secretaria executiva da Sudene, sofreu mudanças importantes quando passou pelo Legislativo. Ao fim, a autarquia, pelo menos até o golpe militar de 1964, funcionou a partir de textos produzidos em cooperação ativa entre o Executivo e o Legislativo brasileiros.

5. OS MECANISMOS DE CONTROLE EM PRÁTICA

O projeto de lei do Plano Diretor enviado ao Congresso Nacional e efetivamente aprovado, o PL nº 2666/1961, não foi o primeiro a tramitar pelo Legislativo. Criada em dezembro de 1959, a Sudene deveria ter aprovado o seu Plano Diretor logo no ano seguinte, em 1960. Segundo Cohn (1978), a tramitação legislativa do primeiro projeto relativo ao Plano Diretor da Sudene evidencia o papel desempenhado pelos parlamentares (sobretudo nordestinos) na contenção das iniciativas desenvolvimentistas do Executivo, sobretudo quando ocupavam posições estratégicas no processo legislativo. Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o projeto ficou sob relatoria de Oliveira Brito (PSD/BA), que não apresentou parecer sobre a proposta inicial, vindo a se manifestar apenas na segunda

11 Sobre o assunto, ler as entrevistas de Rômulo Almeida sobre a criação da instituição, dispostas em: Almeida, 1985.

versão encaminhada pelo Executivo, o PL n° 2.666, já em 1961.

O jornal *Correio da Manhã* dedicou o editorial de 9 de dezembro de 1960 ao tema, questionando por que, após a criação da autarquia, se deveria “deixar durante meses a SUDENE à espera de meios de agir?”. A responsabilidade pela demora era atribuída tanto ao Legislativo quanto ao próprio Oliveira Brito. O presidente Kubitschek também era responsabilizado, pois, mesmo tendo agido “tão bem até a criação da SUDENE, parece já estar fatigado com o Plano” (Incêndios..., 1960) e não empreendeu esforços para acelerar a aprovação do projeto.

A demora apontada por Cohn e pelos editoriais registrados acima em relatar o projeto pode ser compreendida a partir da posição institucional ocupada por Oliveira Brito. Na condição de relator da CCJ, comissão responsável por apreciar a constitucionalidade e emitir parecer sobre todos os projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional, o deputado detinha amplo controle sobre o ritmo do processo legislativo. Ao postergar a elaboração de seu parecer, exercia, na prática, a capacidade de bloquear o avanço da proposta. A sua atuação pode ser entendida segundo o conceito de *ator com poder de veto*, conforme formulada por Tsebelis (2002), isto é, um agente cuja concordância é necessária para a mudança do *status quo*, pois detém o poder de condicionar ou impedir a aprovação de determinadas iniciativas.

Assim, a demora do Legislativo em aprovar a proposta para o Plano Diretor de 1960 pode ser enxergada através desse ângulo e, portanto, haveria um culpado claro: Oliveira Brito. Entretanto, defendo que esta é uma interpretação que não capta o jogo político em sua inteireza. Primeiro, porque corre o risco de vilanizar uma atitude legal (embora política ou até mesmo moralmente condenável) e respaldada pelas regras da instituição. Ainda que se possa questionar o uso específico dessas prerrogativas por parte do relator, elas estavam previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O próprio regimento, ademais, dispunha de mecanismos capazes de contornar esse tipo de situação, como o pedido de urgência, que obrigava a comissão a emitir parecer em prazo reduzido, de até 48 horas (art. 159, §1° do Regimento Interno do Congresso Nacional¹²). Nesse sentido, o fato de tal instrumento não ter sido acionado ao longo de todo o período em que a matéria tramitou no Legislativo sugere que a demora não pode ser atribuída exclusivamente à atuação individual de Oliveira Brito. Antes, indica que o projeto não reunia o grau de prioridade necessário para mobilizar uma maioria parlamentar disposta a acelerar sua tramitação.

A segunda razão do porquê considero que esta é uma interpretação que não explica bem o jogo político, é porque ela deixa de fora a responsabilidade do Executivo. O primeiro Plano Diretor enviado ao Congresso Nacional, em maio de 1960, não respeitou as regras que o Legislativo havia imposto, como o princípio de colaboração conjunta do texto orçamentário ou a distribuição dos recursos segundo os índices presentes na Lei Saragat, endógena ao Legislativo. E isto é o mais importante de ser considerado aqui.

De partida, o texto encaminhado ao Legislativo como o PL n° 1930/1960 parece não ter levado em conta que os deputados não estavam ali apenas para referendá-lo antes de sua remessa à Presidência da República. Oliveira Brito, se defendendo das acusações de postergar a deliberação da Sudene, comentou que o texto era uma “longa exposição, de 409 páginas datilografadas, sobre a política que o citado órgão se propunha a executar no Nordeste”, e “fugia à forma legislativa, mesmo a mais rudimentar” (Brasil, 1961a, p. 15)¹³. Isto não quer dizer que o documento seja raso. Pelo contrário, o primeiro Plano Diretor é organizado na forma de uma extensa monografia sobre o Nordeste, com nove capítulos (cada um deles, com pelo menos 20 páginas) e uma introdução (Brasil, 1960). No entanto, justamente por sua extensão e pela forma escolhida de apresentação ao Congresso, o texto se tornava difícil para a apreciação parlamentar mais aprofundada. Em boa parte, o documento enviado em maio de 1960 se atém aos valores globais calculados pela autarquia para cada setor de atuação,

¹² Brasil, 1959g.

¹³ Este documento pode ser lido no dossiê do PL n° 1930/1960, a partir da página 125, presente em: Brasil, 1960.

deixando de apresentar anexos que se referissem à aplicação específica dos valores.

Em agosto de 1960, após reunião do Conselho Deliberativo da Sudene, a instituição enviou uma segunda versão do Plano Diretor para o Legislativo. Embora contivesse poucas alterações em relação à primeira versão, e agora dispusesse de anexos discriminando os gastos em cada área, é claro como o envio de um novo projeto apenas três meses após o primeiro revela-se pouco estratégico, sobretudo se considerarmos a intenção do Executivo de acelerar sua tramitação. Na prática, a nova versão submetida em agosto acabou por reiniciar os trabalhos legislativos sobre a matéria.

Assim, sustento que o envio de um projeto com orçamentos pouco detalhados, apresentados de forma agregada ao longo dos anos de execução, refletia uma tentativa da burocracia insulada do Executivo de limitar o papel do Congresso Nacional a uma função meramente autorizativa no que se refere ao orçamento da Sudene. Essa estratégia, contudo, não se mostrou bem-sucedida. Ao contrário, contribuiu para prolongar a tramitação, na medida em que os parlamentares precisaram reformular o texto para ajustá-lo às exigências legais e às práticas orçamentárias vigentes. No mínimo, deu uma boa justificativa para que agentes potencialmente contrários à autarquia e com poder de veto, como Oliveira Brito, atrasassem a tramitação pelo tempo que desejassem.

Este não foi o único acordo descumprido pelo Executivo que implicou em uma tramitação mais conflituosa com o Legislativo do que o esperado. O segundo descumprimento teve maiores repercussões, pois se referia à distribuição dos recursos. No texto enviado ao Congresso Nacional, não foi respeitado o condicionante articulado em 1959 de que os investimentos da Sudene obedeceriam à lei nº 1004/1949, a Lei Sarasate. Recordo que esta lei, endógena ao Legislativo, regulava a cota de recursos da União destinada ao Nordeste, e já havia sido motivo de contenda anterior entre o Executivo e o Legislativo.

Ao escrever o seu parecer sobre o projeto enviado pelo Executivo em 1961, que manteve o descumprimento do requisito, Martins Rodrigues, na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, faz desta a sua principal crítica. O deputado apresenta a seguinte tabela, tornando clara, na última coluna, a disparidade de recursos que deveriam ser alocados para cada estado e o que foi efetivamente alocado:

Tabela 1 - Diferença entre valores previstos pelo Executivo e recalculados pelo Legislativo por estado no I Plano Diretor da Sudene

Estado	Pelo projeto	Pelos índices	Diferença
Piauí	345.000.000	697.631.637	+352.631.637
Ceará	770.868.000	1.043.453.329	+272.585.329
Rio Grande do Norte	973.866.000	452.113.207	-521.752.793
Paraíba	231.315.000	615.293.150	+383.978.150
Pernambuco	528.000.000	643.737.348	+115.737.348
Alagoas	375.628.000	220.068.348	-155.559.651
Sergipe	316.035.000	201.604.564	-114.430.436
Bahia	810.500.000	868.296.888	+57.796.888
Minas Gerais	212.000.000	248.013.536	+36.013.536
Maranhão	424.000.000	-	-424.000.000

Fonte: Brasil, 1961a, p. 25. Valores em cruzeiros.

O mais importante a ser destacado é que a realocação dos recursos proposta por Martins Rodrigues não sofreu contestação pelos representantes das unidades federativas no Congresso, mesmo daquelas que foram prejudicadas, como Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe. O caso do Maranhão deve ser considerado à parte, uma vez que o estado não se encontra enquadrado na Lei Sarasate. Assim, pelos índices desta lei, não há recursos a

serem distribuídos ao Maranhão. Ao decorrer da tramitação do Plano Diretor da Sudene, no entanto, os parlamentares vão garantir que o estado receba uma cota considerada justa dos recursos da autarquia.

O que importa nesta primeira apreciação, no entanto, é a percepção dos legisladores de que o acordo firmado em 1959 quanto à distribuição dos recursos da instituição a ser criada foi desrespeitado. Ainda que os critérios de distribuição previstos na Lei Sarate exigissem revisão, como no evidente caso do Maranhão, os parlamentares não se limitaram a acatar a proposta da secretaria técnica da Sudene. Ao contrário, assumiram para si a tarefa de redefini-los, afirmando seu controle sobre a alocação dos recursos.

De fato, a atuação do Congresso Nacional sobre o orçamento da Sudene foi considerável. Foram 287 emendas oferecidas ao texto. Na versão aprovada, o Legislativo mais que dobrou os recursos originalmente dispostos para a Sudene, elevando o valor disposto à instituição dos Cr\$ 5.057.612.000,00¹⁴ inicialmente proposto pelo Executivo para Cr\$13.566.100.000,00, um crescimento de 168,2%.

O teor das emendas oferecidas e da nova distribuição de recursos da autarquia é indicativo do papel dos parlamentares em garantirem seus interesses frente às intenções da burocracia técnica do Executivo alocada na Sudene. Uma mudança que se destaca, por exemplo, se liga a mais uma condicionante imposta ao Executivo: acatando emenda do senador Argemiro de Figueiredo, o Legislativo impôs que *pelo menos 20%* dos recursos destinados à autarquia a partir de 1962 no orçamento federal deveria focalizar projetos de desenvolvimento da agricultura e pecuária (Brasil, 1961b, art. 31). Isto limitava, claramente, as intenções de desenvolvimento industrial do Executivo para o Nordeste.

Esta não foi a única emenda neste sentido. Embora não incluídas no texto final, é possível encontrar também nas fontes legislativas as propostas de autoria de Oswaldo Lima Filho (PTB/PE) para que a Sudene, ao fim de cada exercício financeiro, remetesse os extratos de gastos realizados a ambas as casas do Legislativo, além de enviá-los ao Ministério da Fazenda (emenda nº 62 na Câmara dos Deputados), e a necessidade de aprovação do Senado Federal em qualquer contrato de financiamento em moeda estrangeira (emenda nº 63 na Câmara dos Deputados).

Estes movimentos dialogam diretamente com a literatura sobre teoria da delegação (Kiewiet; McCubbins, 1991), na medida em que são mecanismos institucionais que controlam a autonomia do agente (neste caso, o Executivo). Embora concordando com a criação de uma superintendência para o desenvolvimento do Nordeste, os parlamentares garantiam que o órgão não tivesse muitas possibilidades de atuar *contra* os seus critérios alocativos. Como estas iniciativas vinham de todo o espectro político (do PTB à UDN) e não sofreram grande contestação dentro do Legislativo, é possível afirmar que este Poder agiu guiado mais por um *esprit de corps* do que por uma tendência ideológica definida.

E quais eram estes critérios alocativos? É possível perceber estes conflitos quando comparamos a distribuição dos recursos presentes nos anexos das diferentes versões do Plano Diretor. Trago para este artigo as três principais versões para esta análise. A primeira é o texto enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, representando os interesses presentes na burocracia técnica da Sudene. A segunda versão é aquela enviada ao Senado Federal após as modificações da Câmara dos Deputados. Esta versão representa os interesses mais presentes no Legislativo, especificamente, aqueles da Câmara dos Deputados. Finalmente,

14 O leitor atento vai perceber que este valor destoa levemente da soma dos valores presentes na tabela 1 (mais especificamente, neste caso, em Cr\$70.400.000,00). Isto acontece algumas vezes nos documentos apresentados ao Congresso pela Sudene e naqueles produzidos pelos próprios legisladores. Como as aplicações da Sudene são muitas, entendo como sensato atribuir estes erros de cálculo, quando pequenos, a omissões não intencionais, visto a quantidade considerável de anexos a serem compilados. Tomei como premissa metodológica levar em consideração os valores como eles se apresentam nas fontes, visto que, em primeiro lugar, é impossível averiguar qual valor se aproxima mais do que seria aplicado e, em segundo lugar, o que importa para este artigo é entender a alocação dos recursos segundo os próprios parlamentares a entendiam. Então o que me importa é que eles se valerem dessas somas apresentadas para os seus cálculos políticos.

a terceira versão é a lei sancionada pelo presidente da República – na época, em dezembro de 1961, João Goulart. Esta última versão também representa, de forma mais completa, os interesses do Congresso Nacional como um todo, pois conta em suas modificações com aquelas realizadas pelo Senado Federal, apreciadas novamente pela Câmara dos Deputados. A comparação da distribuição dos recursos nos três textos está disposta na tabela seguinte:

Tabela 2 - Mudanças na distribuição de recursos por área durante a tramitação do I Plano

Área	Texto do Executivo ¹⁵	Texto remetido ao Senado Federal ¹⁶	Texto aprovado em lei ¹⁷
Infraestrutura rodoviária	44,56	49,94	44,12
Energia elétrica	44,44	33,73	31,71
Saúde pública e educação de base	3,97	4,21	4,84
Agropecuária	2,44	5,24	11,08
Abastecimento de água e perfuração de poços	1,91	0,73	1,66
Projetos de mineração	0,89	0,43	0,36
Projetos de colonização	0,71	0,30	0,26
Estudos hidrológicos	0,64	0,30	0,26
Indústrias	0,45	0,21	0,70
Levantamentos cartográficos	0,38	0,18	0,16
Empreendimentos diversos ¹⁸	0,00	4,72	4,85
Total	100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir do projeto enviado pelo Executivo e nas versões elaboradas no decorrer da tramitação legislativa.

Destaco algumas informações importantes. É possível perceber, nos três projetos, um claro privilégio nas áreas de infraestrutura. Este privilégio é ainda mais destacado no projeto do Executivo, onde o investimento em infraestrutura rodoviária e energia elétrica chega a abarcar 89% de todo o orçamento destinado à instituição. As propostas específicas de industrialização não ocupam nem 1% desse orçamento inicial.

Apenas se entende esta prioridade alocativa dos recursos a associamos à lógica do desenvolvimentismo posto à frente, especialmente, pelo governo Juscelino Kubitschek - época de elaboração deste primeiro texto enviado ao Congresso Nacional. Naquele governo, embora

¹⁵ Brasil, 1961c

¹⁶ Presente no dossiê de Brasil, 1961b.

¹⁷ Brasil, 1961b

¹⁸ Esta especificação, que não se encontra no projeto do Executivo, foi incluída pelo Legislativo e contava com diversos pequenos projetos que não se alocariam em nenhuma das demais categorias, como obras para o aproveitamento econômico de vales; o financiamento de alguns estudos e pesquisas científicas para a provocação de chuvas artificiais e aquisição de um reator atômico; regularização de cursos d'água; estudos e projetos para a construção de canais; dentre outros. Todos os termos utilizados para as categorias das áreas foram retirados diretamente do dossiê legislativo do Plano Diretor.

a industrialização figurasse como um objetivo central, ela era promovida sobretudo por meio de incentivos fiscais e da regulação cambial, e não prioritariamente por investimentos diretos do Estado (Abreu, 2014). Quando houve intervenção direta, ela se deu principalmente por meio de um esforço concentrado de investimento público voltado à superação de entraves estruturais (também chamados de “gargalos estruturais”), especialmente nos setores de transporte e energia elétrica (Skidmore, 2010, p. 204).

Não por acaso, essas duas áreas foram as mais privilegiadas no I Plano Diretor da Sudene, que buscava fomentar a industrialização tanto pela remoção desses obstáculos quanto pelo uso de instrumentos como incentivos fiscais, políticas cambiais e mecanismos de financiamento. Dessa forma, reforçam-se as observações de Cohn (1978, p. 132), que caracteriza a Sudene como um “mini” Plano de Metas voltado ao Nordeste.

Ao verificarmos a prioridade alocativa disposta nos textos provenientes do Legislativo, é preciso destacar algumas mudanças importantes. Embora os investimentos em infraestrutura permaneçam com peso significativo no orçamento do I Plano Diretor, sua participação relativa diminui progressivamente, passando de 89% na proposta original do Executivo para 83,67% na versão encaminhada ao Senado Federal e, por fim, para 75,83% no texto submetido à sanção presidencial. A alteração mais expressiva, contudo, ocorre na parcela destinada à agropecuária, que se eleva de 2,44% no projeto inicial para 5,24% na versão enviada ao Senado, atingindo 11,08% no texto final aprovado em lei.

Esse deslocamento orçamentário confirma a existência de interesses econômicos distintos entre a burocracia técnica do Executivo e os parlamentares. Enquanto o Executivo, à semelhança do que ocorreu no Plano de Metas, demonstrava disposição para “ignorar áreas como agricultura e educação” (Skidmore, 2010, p. 205), o Legislativo atuou parcialmente em sentido oposto, ampliando de forma significativa os recursos destinados à agropecuária.

É verdade que esta ampliação à agricultura não necessariamente significa um entrave ao projeto desenvolvimentista de industrialização. Bielschowsky (2000, p. 327) demonstra como, a partir da Segunda Guerra Mundial, a ideia de uma “vocação agrária” exclusiva para o Brasil já era considerada uma ideia ultrapassada. Para o autor, “era essa, na época, e seria, da  para frente, a t nica da defesa da agricultura no Brasil: necessidade de harmonia e equilíbrio entre indústrias e atividades agrícolas”. No pensamento desenvolvimentista, no entanto, a agricultura era frequentemente pensada na chave de um atraso a ser superado, e as políticas formuladas visavam transformar as relações econ micas para que esse campo tivesse como função o apoio ao processo de industrialização. Sobre a “questão agrária”, por exemplo, Bielschowsky destaca como Ignácio Rangel entendia que a sua solução “viria de fora da agricultura, isto é, resultaria do desenvolvimento do capitalismo industrial, que estaria permanentemente minando os alicerces do latifúndio feudal e sobre determinando novas relações de produção capitalistas” (Bielschowsky, 2000, p. 232). Especificamente para o Nordeste, Pinto (2012, p. 112) comenta como o foco de Celso Furtado em relação à agricultura era transformar “o rural nordestino em resposta às demandas da economia nacional (alimentos e exportação) através de reformas que também alterariam o quadro de forças políticas das elites nordestinas”.

Assim, mecanismos que ampliassem os recursos à agricultura através do incentivo à exportação e às interlocuções com o desenvolvimento industrial não entrariam necessariamente em conflito com o ideário desenvolvimentista para a região. No entanto, não é o que encontramos nas fontes de tramitação da Sudene. Aqueles deputados e senadores que se pronunciaram mais abertamente sobre a necessidade de financiamento à agricultura o fizeram na  tica da defesa do setor enquanto campo aut nomo de desenvolvimento, e não subordinado a um processo nacional ou industrial. É exemplar o discurso do udenista cearense Edilson Melo Távora, em 5 de julho de 1961. Criticando a “desproporção tremenda, gritante, entre verbas distribu  as para rodovias e verbas atribu  as à agricultura”, o deputado defende que “o Nordeste tem

sua principal fonte de riqueza na agricultura e na pecuária”. Logo depois, destrincha o que considera que está subfinanciado na região: “falta de assistência ao homem do campo; falta de sementes selecionadas; falta de inseticida para combater as pragas causadas da dizimação da maior parte da produção agrícola” (Brasil, 1961 d, p. 4622). Também são exemplares, claro, os discursos calorosos do senador petebista paraibano Argemiro de Figueiredo contra a Sudene. Em dezembro de 1961, quando o plano orçamentário da autarquia já havia sido votado favoravelmente para ser remetido à Câmara dos Deputados, o senador reage às manifestações em Recife contra a sua pessoa. Chama Celso Furtado de “Calabar”¹⁹, pois ele estaria atraindo “os ingênuos camponeses do Nordeste para os estratégicos campos de colonização e para os não menos estratégicos núcleos industriais” (Brasil, 1988, p. 29).

Estes exemplos reforçam a interpretação da literatura sobre a dicotomia básica entre um Executivo progressista e industrializante e um Legislativo oligárquico e defensor dos interesses agrários. No entanto, e entendo que esta seja a principal contribuição deste estudo, o Congresso Nacional não agiu apenas para garantir interesses agropecuários que não estariam representados no texto enviado pelo Executivo. Em verdade, foram consideráveis as modificações de teor industrializante realizadas pelo Legislativo. Dentre elas, o que se tornaria a principal forma de captação de recursos da instituição nos anos vindouros, o mecanismo inserido no artigo 34 da lei. Proposta por Gileno de Carli (PSD/PE), a mudança criava a captação de capital através da dedução do imposto de renda de pessoa jurídica que investisse em projetos industriais “de interesse para o desenvolvimento do Nordeste” (Brasil, 1961a, p. 39). A concepção de desenvolvimento regional subjacente à proposta pressupunha a transferência de capitais do Centro-Sul para o Nordeste. Essa perspectiva aparece de forma clara na própria defesa do mecanismo fiscal. Ao mobilizar o exemplo da Cassa per il Mezzogiorno, Gileno de Carli argumentava que a industrialização do Sul da Itália estava sendo viabilizada por investimentos oriundos do Norte, sugerindo que dinâmica semelhante poderia ocorrer no Brasil, com o capital do Sul financiando a expansão industrial nordestina. Mas o principal exemplo de colaboração do Legislativo com o Executivo aparece na recepção que as emendas de Argemiro de Figueiredo receberam dentro da Câmara dos Deputados e Senado Federal. As mudanças que conseguiu apoio suficiente para aprovar são minoria. Em grande maioria, as modificações que propôs foram sistematicamente barradas. A literatura (Cohn, 1978; Meneses, 2016; Pio Júnior, 2018; Barboza e Ribas, 2021) é clara em apresentá-las como frontalmente contrárias aos princípios centralizadores e industrializantes da autarquia, então a informação de que não houve apoio (e, mesmo, de que houve resistência) aos seus projetos políticos é importante. A tabela abaixo apresenta a taxa de aprovação das 14 emendas de sua autoria - todas com o mesmo objetivo: descaracterizar a Sudene ou lhe imobilizar, retirando-lhe as possibilidades de captar recursos.

Tabela 3 - Taxa de aprovação das emendas no Senado

Casa Legislativa	Emendas do Senado (%)	Emendas de Argemiro de Figueiredo (%)
Senado Federal	94,3	71,4
Câmara dos Deputados	56,7	20

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados legislativos presentes na ficha de tramitação de Brasil (1961 c).

¹⁹ A expressão vem de Domingos Fernandes Calabar, personagem histórico que, durante as invasões holandesas no Nordeste (década de 1630), abandonou o lado português e passou a colaborar com os holandeses. Por isso, durante muito tempo, sua memória ficou associada à ideia de traição.

Se percebe acima que, mesmo no Senado Federal, onde teria mais força institucional (afinal, Argemiro de Figueiredo era líder do PTB no Senado), a taxa de aprovação de suas emendas diferiu significativamente da taxa de aprovação das emendas de todo o Senado. O quadro se mostra ainda mais desfavorável na Câmara dos Deputados, onde apenas 20% das emendas lograram ser incorporadas ao texto final, sendo que nenhuma das mais controversas foi aprovada.

O próprio Argemiro reconhecia a fragilidade de sua posição naquele contexto. Em discurso proferido em 6 de novembro de 1961, durante a primeira discussão do I Plano Diretor no Senado, o senador petebista declarou sentir-se “um guerreiro vencido”. Segundo afirmou, havia três anos que lutava, “com a ajuda de Deus e as pobres forças do meu espírito, para mudar o curso portentoso da opinião nacional, seduzida e fanatizada pela magia da palavra e dos argumentos de um grupo de economistas teóricos e astutos” (Brasil, 1987a, p. 31).

Cabe aqui o destaque de alguns dos argumentos contrários às emendas de Argemiro de Figueiredo. No senado, o udenista baiano Aloísio de Carvalho, em 28 de novembro de 1961, acusou as mudanças de Argemiro de Figueiredo de criarem um dispositivo “que esvazia a SUDENE, que tira tudo da SUDENE” (Brasil, 1987b, p. 389). Já na Câmara dos Deputados, o petebista pernambucano Osvaldo Lima Filho, relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, comentou que “o planejamento econômico, o planejamento social, o planejamento das rodovias, o da produção de energia elétrica, o da industrialização, tudo isso estaria ameaçado se adotássemos a singularíssima emenda do ilustre Senador pela Paraíba [Argemiro de Figueiredo]” (Brasil, 1961e, p. 17). Ambos os argumentos se referem a uma mesma questão: era preciso não apenas criar a Sudene, mas preservar a sua autonomia institucional e a sua capacidade de alocar os recursos. O contrário seria “esvaziar a Sudene”.

Esses elementos dialogam com a interpretação proposta por Braga (2008) acerca do caráter seletivo do desenvolvimentismo defendido pelo Legislativo no período. Embora as alterações introduzidas no orçamento da nova autarquia tenham ampliado o peso relativo das iniciativas voltadas para o setor agrário, os parlamentares preservaram a capacidade da Sudene de formular e executar seus próprios projetos de industrialização. Mais do que isso, o Congresso rejeitou a tentativa de Argemiro de Figueiredo de promover um “esvaziamento” institucional da autarquia, ao impedir restrições que limitariam o acesso da Sudene a recursos anteriormente destinados a outros órgãos estatais. Dessa forma, a atuação legislativa não representou uma ruptura com o projeto desenvolvimentista da instituição, mas antes uma redefinição de suas prioridades e instrumentos de ação.

Essa dinâmica torna-se mais clara quando se compara a distribuição dos recursos entre as unidades beneficiadas nos anexos da proposta encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional (Brasil, 1961c) e aquela consagrada no texto final da lei (Brasil, 1961b):

Tabela 4 - Distribuição do orçamento da Sudene no texto do Executivo e no texto transformado em lei

Distribuição do recurso	Texto do Executivo (%)	Texto da lei (%)	Diferença
BA	21,43	19,54	-1,89
PB	12,69	8,90	-3,79
PE	12,20	9,83	-2,37
RN	10,64	8,31	-2,33
CE	7,58	13,52	+5,94
AL	7,31	5,01	-2,30
MA	6,45	5,60	-0,85

PI	5,60	5,98	+0,38
SE	4,88	3,50	-1,38
MG	0,25	5,67	+5,42
Sudene	10,97	14,15	+3,18
Total	100	100	0

Fonte: Elaboração própria a partir do projeto enviado pelo Executivo em 1961 referente ao Plano Diretor da Sudene e da lei promulgada.

As modificações promovidas pelo Congresso Nacional na distribuição dos recursos favoreceram sobretudo o Ceará, estado que registrou o maior ganho relativo em comparação à proposta encaminhada pelo Executivo. Esse resultado torna-se menos surpreendente quando se observam os atores envolvidos nas negociações que permitiram o avanço do projeto na Câmara dos Deputados. Entre as principais lideranças responsáveis pela construção dos acordos encontravam-se os deputados cearenses Paulo Sarasate (UDN) e Martins Rodrigues (PSD). A influência cearense também se fez presente na etapa final da tramitação, já que o senador Fausto Cabral (PTB), igualmente oriundo daquele estado, atuou como representante do Senado na elaboração da redação definitiva do texto. A atuação desses parlamentares em momentos decisivos do processo legislativo ajuda a compreender o aumento da participação do Ceará na repartição dos recursos.

Ainda assim, os dados apresentados não autorizam concluir que o Congresso tenha descaracterizado os objetivos centrais do I Plano Diretor. Para avaliar as alterações realizadas pelo Legislativo, é necessário considerar o contexto das negociações anteriores à apresentação da proposta orçamentária. O projeto enviado pelo Executivo desconsiderava compromissos assumidos durante a criação da Sudene, entre eles a incorporação de Minas Gerais à área de atuação da autarquia. Nesse sentido, o expressivo aumento da parcela destinada ao estado mineiro – o segundo maior beneficiário das mudanças introduzidas pelo Congresso – pode ser interpretado menos como uma distorção do plano original do que como uma correção de uma distribuição inicial considerada insuficiente pelos parlamentares. Afinal, caso adotássemos uma interpretação direta de que a diferença dessa distribuição significa uma alteração negativa aos interesses do Executivo, teríamos de lidar com o curioso fato de que o maior perdedor no texto final foi, justamente, a Paraíba, estado de origem e representação do senador Argemiro de Figueiredo, principal opositor da nova autarquia.

O que eu gostaria de destacar, no entanto, é para a decisão do Legislativo brasileiro em não só manter, mas em ampliar o percentual dos recursos destinados ao uso discricionário pela própria autarquia. Interpreto que esse aumento se encontra coadunado com uma visão que, apesar de impor os seus limites, como demonstrei no texto, concordava com o caráter geral da necessidade de um planejamento para a economia nordestina.

É possível perceber o alinhamento do Congresso Nacional com esta linha de pensamento desenvolvimentista, pelo menos na forma como se apresentavam publicamente. No parecer que Oliveira Brito concedeu para a CCJ, no projeto de criação da Sudene, em 1959, o pessedista argumentou que a criação do órgão se justifica pela “necessidade indeclinável de planejamento das obras de assistência e desenvolvimento do Nordeste” (Brasil, 1959d, p. 2054). Da mesma forma, o relator da Comissão de Economia, Miguel Calmon, afirmou que “não é a seca o problema fundamental do Nordeste, mas sim o estágio de subdesenvolvimento” (Brasil, 1959h, p. 2091). Foram raros os deputados e senadores que se dispuseram a argumentar diretamente contra a Sudene. Mais raros ainda aqueles que se dispuseram a combatê-la com críticas diretas aos seus pressupostos desenvolvimentistas. O senador Argemiro de Figueiredo se destaca, justamente, por ser a exceção à regra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto que criou a Sudene e o texto que conformou o seu primeiro Plano Diretor saíram do Congresso Nacional consideravelmente modificados. A autarquia, além de deixar de estar insulada no Executivo, teve o próprio conteúdo orçamentário modificado. O Legislativo, como instituição, criou diversos mecanismos de controle que, no entender exposto neste artigo, impedem a sua classificação como parte de uma administração paralela. Pelo contrário, o que demonstrei é que toda a política envolvida na criação da Sudene encontrou nos parlamentares, especialmente nos parlamentares nordestinos, atores que atuaram de forma decisiva na defesa de seus interesses, ao mesmo tempo em que buscaram assegurar que o Executivo não dispusesse de autonomia plena para lhes contrariar.

Ao mesmo tempo, a Sudene ampliou consideravelmente a quota dos recursos direcionados à agropecuária, setor com o qual se ligava a maioria dos parlamentares que se mobilizaram durante a criação da autarquia. O aumento dos recursos destinados à área, bem como a determinação de que, no orçamento de 1962, ao menos 20% dos investimentos da Sudene fossem direcionados à agropecuária, configuram conquistas significativas desses setores, em clara dissonância com a orientação predominantemente industrializante do projeto original.

Mas é importante deixar claro que a Sudene não foi barrada pelos legisladores. A autarquia foi criada e, na medida do possível, representou uma quebra com a lógica dos investimentos que anteriormente eram realizados no Nordeste. Já em 1963, o economista Stephan Robock classifica a nova instituição como o corolário de uma “Nova Era” para as políticas públicas da região (Robock, 1963). Se antes as políticas partiam de um pressuposto “hidrológico” (isto é, de que a solução para os problemas do Nordeste viria com a construção de poços e açudes), a Sudene representava o ponto de chegada de uma forma de fazer política pública para o Nordeste que partia do pressuposto de que a solução estava no rearranjo econômico da região (Buckley, 2021).

Entendo que este cenário, e a resposta do Congresso Nacional às modificações destrutivas de Argemiro de Figueiredo, provam o ponto de Braga (2008), para quem o Congresso Nacional entre 1945 e 1964 não se opôs *inteiramente* às propostas desenvolvimentistas do Executivo, mas a *partes* deste desenvolvimentismo. Em especial àquelas mais nacionalistas ou de caráter redistributivo. O que se observa no período, segundo o autor, não é um Executivo “progressista” e um Legislativo “conservador”, mas “uma dinâmica mais tortuosa cujas causas parecem ser as opções das elites dirigentes sobre o desenvolvimento econômico” (Braga, 2008, p. 182).

O que as fontes legislativas nos mostram sobre a criação da Sudene é justamente isso: elites políticas alterando a *forma* do desenvolvimentismo proposto pelo Executivo. Em especial, coibindo o espaço de atuação independente da autarquia e ampliando o espaço dos investimentos em agropecuária. Destaco, novamente, para a transversalidade das modificações realizadas. Elas não seguiram linhas ideológicas claras, se comportando mais como uma resposta institucional do Legislativo às intenções centralizadoras do Executivo. Assim, pergunta-se: é possível entender o desenvolvimentismo sem incluir na análise o Congresso Nacional? Como espero ter demonstrado, o caso da criação da Sudene é uma resposta negativa à pergunta. Resta que pesquisas futuras nos mostrem o cenário para outras políticas desenvolvimentistas de mesma importância.

FONTES

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946.

BRASIL. Lei nº 1004/1949. Regulamenta o §1º, do art. 198, da Constituição Federal, que dispõe sobre o amparo às populações atingidas pela seca do Nordeste. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1949. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-1004-24-dezembro-1949-361436-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 1649, de 19 de julho de 1952. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1952. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11649.htm. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Juscelino Kubitschek. Mensagem nº 79-A, de 1959, do Poder Executivo. Rio de Janeiro, 20 fev. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº32, de 6 de abril de 1959. Institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170409>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 3692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei3692-15-dezembro-1959-354371-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 53, 14 mai. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959d.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado. Livro 7. Sessões de setembro 1959. Rio de Janeiro: Diretoria de Publicações, 1959e.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 195, 8 dez. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959f.

BRASIL. Câmara dos Deputados, Resolução da Mesa nº1, de 13 de março de 1959. Consolida as alterações introduzidas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, 14 mar. 1959g. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/resmes/1950-1959/resolucaodamesa-1-13-marco-1959-321280-publicacaooriginal-1-cd.html>. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 54, 15 mai. 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959h

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.930/1960. Aprova o Plano Diretor da Sudene e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1960. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/197801>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano XVI, suplemento ao nº 104, 1 jul. 1961. Brasília: Câmara dos Deputados, 1961a.

BRASIL. Lei nº 3995, de 14 de dezembro de 1961. Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1961b. Disponível

em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3995-14-dezembro1961-376756-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 2666/1961. Aprova o Plano Diretor da Sudene e dá outras providências. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 1961c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205605>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano XVI, nº 107, 6 jul. 1961. Brasília: Câmara dos Deputados, 1961d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano XVI, suplemento ao nº 218, 8 dez. 1961. Brasília: Câmara dos Deputados, 1961e.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado: 1ª quinzena de novembro de 1961, sessões 197ª a 205ª, volume I. Brasília: subsecretaria de anais, 1987a.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado: 2ª quinzena de novembro de 1961, sessões 206ª a 237ª, livro 17. Brasília: subsecretaria de anais, 1987b.

BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado, Brasília, dezembro de 1961, sessões 238ª a 259ª, livro 18. Brasília: subsecretaria de anais, 1988.

INCÊNDIOS no Nordeste. Correio da Manhã, ano 59, n. 20770, p. 6, 9 dez. 1959. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_07&Pesq=%22sudene%22&pagfis=13110. Acesso em: 12 jun. 2026.

NORDESTE asério. Correio da Manhã, ano 59, n. 20210, p. 6, 15 fev. 1959. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_06&Pesq=%22opera%20a7%20c3%20a3o%20nordeste%22&pagfis=102333. Acesso em: 12 jun. 2026.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org). A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014.

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

BARBOSA, Alexandre de Freitas. O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia. São Paulo: Alameda, 2021

BARBOZA, Darlan Praxedes; RIBAS, Elisabete Marin. Volta às fontes batismais: Celso Furtado e a profecia da Sudene. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 78, p. 274-301, abr. 2021.

BIELCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000

BRAGA, Sérgio. As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política

econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária no Brasil (1946-1964). Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2008.

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. 8, 2011.

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

CUNHA, Pedro Luís Cavalcante da. “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.

CUNHA, Pedro Luís Cavalcante da. Conflito ou cooperação? As relações Executivo-Legislativo durante a Terceira República brasileira (1959-1961). 2025. 252 f. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Escola de Ciências Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/9b9553f3-7ebf-4108-a858-a27dcbf08bee>. Acesso em: 12 jun. 2026.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015. (Texto para Discussão, n. 2103)

FURTADO, Celso. A fantasia organizada. In: FURTADO, Celso, Obra autobiográfica. Organização: Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

FURTADO, Celso. Diários intermitentes: 1937-2002. Organização, apresentação e notas de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2019

FURTADO, Celso. O Nordeste e a saga da Sudene: (1958/1964). Organização de Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto; Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009

FURTADO, Celso. Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro (1965). Essencial Celso Furtado – organização, apresentação e notas de Rosa Freire d’Aguiar (1a ed.). São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

KIEWIET, Roderick; McCubbins, Mathew D. The logic of delegation. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LA FER, 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 (org.). Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013

- MENESES, Valdênio Freitas. Um “Macarthismo hidráulico” contra a Sudene: notas sobre a disputa entre o senador Argemiro de Figueiredo e Celso Furtado (1959-1963). In: Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 83-102, jul.-dez. 2016
- NUNES, Edson. A gramática política do 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
- 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.
- PINTO, Gustavo Louis Henrique. Metamorfoses do rural no pensamento de Celso Furtado (1948-1964). Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012
- RIBEIRO, Marcelo Bianchi Barata. A Câmara dos Deputados durante o auge do desenvolvimentismo. Tese (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2012
- ROBOCK, Stefan. Brazil’s developing Northeast: a study of regional planning and Foreign aid. Washington DC: The Brookings Institution, 1963.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003
- SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64). Tradução: Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOLA, Lourdes. Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1998.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 61, 2006.
- TSEBELIS, George. Veto players: how political institutions work. Princeton University Press, 2002