

Sudene: os percursos
sensíveis em relação à
pobreza

Sudene: The Sensitive Paths
in Relation to Poverty¹

Fabio Silva de Souza²



Resumo: O Em meados do século XX, a dimensão do sensível constituía a principal marca do discurso sobre a pobreza seja na literatura, no ensaio ou nos relatórios científicos de instituições especializadas em planejamento e pesquisas sociais. Esse caráter permanente das reflexões foi ensejado, entre outros fatores, pelo surgimento de órgãos comprometidos em produzir um significado canônico para a realidade de penúria do Nordeste brasileiro. Neste artigo, analisamos como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene se constituiu como esforço para a construção e adensamento dessa sensibilidade em relação à pobreza. **Palavras-chave:** Sudene; sensibilidade; subdesenvolvimento.

Abstract: In the mid-20th century, the dimension of the sensitive constituted the main hallmark of discourse about poverty, whether in literature, essays, or scientific reports from specialized institutions in planning and social research. This enduring nature of reflections was fostered, among other factors, by the emergence of organizations committed to producing a canonical meaning for the reality of poverty in the Brazilian Northeast. In this article, we analyze how the Superintendence for the Development of the Northeast - Sudene - established itself as efforts towards the construction and deepening of this sensitivity towards poverty. **Keywords:** Sudene; sensitivity; underdevelopment.



Introdução

No final dos anos 1950, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene estabeleceu uma significativa ruptura em relação à dimensão sensível³ da análise sobre a questão da pobreza. O olhar técnico e estruturalista⁴ da Sudene se caracterizava por duas perspectivas: a primeira consistia em reduzir o lugar das ações individuais para o diagnóstico da situação de pobreza; a segunda, na aposta do poder do planejamento técnico como o mais eficaz transformador das condições econômico-sociais da região Nordeste. Essas novas perspectivas estavam no polo oposto das análises de Josué de Castro (1946, 1957), João Cabral de Melo Neto (1954, 1956), e das pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Joaquim Nabuco (Freston, 2001; Jucá, 1991). A Sudene privilegiou um projeto voltado para a superação estrutural da pobreza, no qual o olhar técnico e o planejamento ocupavam o lugar da percepção historicista da pobreza, da subjetividade do pobre em meio à fome, da subjetividade de quem observa o pobre ou da subjetividade do pobre como produto de uma consciência de mundo.

Neste artigo, buscamos evidenciar o redimensionamento das análises da Sudene em relação à pobreza a partir das suas diretrizes teóricas, bem como de sua natureza de órgão técnico de Estado. Essas análises são importantes porque elas apresentam os limites e as contribuições das ações da Sudene frente às realidades de penúria da região Nordeste e apontam o papel da autarquia na construção do significado canônico que surge nesse meio de século XX em relação às realidades de pobreza e miséria daquela região.

Sudene e JK: o complexo político, econômico e social dos anos 1950

A elaboração e a implementação das ideias que levaram à criação da Sudene, em 1959, articulavam-se diretamente a dois fatores: às políticas governamentais do então presidente Juscelino Kubitschek e à efervescência político-social da região Nordeste, na segunda metade dos anos 1950. A ascensão de Kubitschek à Presidência da República, em 1956, representou a vitória e a reorganização do Pacto Nacional Popular frente às forças políticas que o ameaçavam depois do suicídio de Getúlio Vargas, em 1954 (Bresser-Pereira, 2015). O plano de governo de Kubitschek compreendia um processo de modernização capitalista com alguma abertura para o social, principalmente para o setor do operariado urbano. O Plano Nacional de Desenvolvimento era a síntese desse novo projeto



de Nação. O Plano de Metas, como era popularmente conhecido, tinha como finalidade alcançar trinta objetivos na esfera econômica privilegiando os setores de energia, transporte, indústria de base e alimentação. Além desses trinta objetivos, havia também a meta de construir Brasília (Silva, 2002).

A cientista política Maria Victoria de Mesquita Benevides, em sua obra “O governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política 1956-1961”, apontou que o sucesso do desenvolvimento econômico do governo JK estava alicerçado no apoio das Forças Armadas e da bancada majoritária do Congresso Nacional (PSD-PTB) ao Plano de Metas. Essas considerações são particularmente significativas na medida em que a autora defendeu que o plano econômico de JK logrou êxito em acomodar distintos interesses políticos e econômicos. Mas, como tanto a política quanto a economia não são jogos de soma zero, a autora pontuou que a relação estabelecida entre o executivo, os partidos políticos e as Forças Armadas produziu, ao mesmo tempo, diversas crises no governo Juscelino Kubitschek. Na análise que fez dessas crises, Benevides destacou o cenário político e econômico do ano de criação da Sudene da seguinte forma:

Em 1959 as crises são de natureza especificamente econômica: é o planejamento que corre o risco de não ser cumprido. É a fase mais difícil do governo, pressionado externamente pelo FMI e internamente pela oposição violenta ao mesmo tempo contra a inflação e contra o Plano de Estabilização Monetária. Aumentam o número de greves (e os ‘pactos de ação conjunta’), as atividades das Ligas Camponesas, a oposição udenista contra pretensos planos ‘continuístas’ de JK e a oposição de ‘esquerda’ quanto ao capital estrangeiro [...] (Benevides, 1976, p. 50).

Por motivos distintos, a origem de todas essas crises foi o próprio plano de desenvolvimento econômico do Governo Federal. O objetivo central do programa econômico de Juscelino era “acelerar o processo de acumulação aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtoras” (Kubitschek, 1955, p. 39 *apud* Benevides, 1976, p. 210). O método utilizado pela administração Kubitschek para lograr êxito nesse empreendimento partia do tripé capital-estrangeiro/capital-estatal/capital-industrial nacional. No âmbito externo, o executivo passou a sofrer pressão de organismos internacionais quando diminuiu significativamente a capacidade



de atrair investimento externo e de oferecer as garantias de que conseguiria pagar os empréstimos que subsidiou o rápido desenvolvimento econômico dos primeiros anos do governo JK (Benevides, 1976; Skidmore, 1988). No plano interno, as tensões entre os atores políticos tinham três ordens de fatores. A primeira era a disputa em torno dos rumos que o desenvolvimento econômico brasileiro deveria seguir. Nela, a expressiva participação do capital estrangeiro na economia nacional era motivo de descontentamento das esquerdas nacionalistas. No polo oposto, havia um grupo heterogêneo de economistas, políticos, industriais e técnicos da equipe econômica do Governo Federal que defendia o desenvolvimento brasileiro a partir de impulsos econômicos externos e a partir de uma política econômica ortodoxa (Furtado, 2014). Além dessas disputas que visavam tutelar o desenvolvimento econômico nacional, as pretensões continuístas de Juscelino Kubitschek elevavam as tensões na medida em que ela desagradava os atores políticos que faziam oposição à administração JK, mas também a amplos setores da base aliada. Por fim, a concentração dos investimentos públicos e privados na região Centro-Sul do país aumentou as disparidades regionais e, por conseguinte, contribuiu significativamente para o aumento das tensões sociais na região Nordeste (Oliveira, 1977).

Esse último elemento foi decisivo para que Kubitschek colocasse em marcha o projeto de criação da Sudene. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste foi concebida como uma resposta aos desafios sociais da região Nordeste. Cabe destacar que a “questão nordestina” ganhava ainda mais relevância para a administração JK por causa do triunfo da Revolução Cubana, ocorrido em janeiro de 1959. Mesmo sem assumir inicialmente uma perspectiva socialista, o caráter nacionalista radical e reformista do M-26 estimulava os nacionalismos de esquerda na América Latina. Nesse sentido, era preciso enfrentar os contrastes socioeconômicos internos para o Nordeste não se tornar uma “nova Cuba”.

Nos anos 1950, a especificidade da “questão nordestina” girava em torno do esgotamento do modelo econômico-social sustentado pela burguesia agroindustrial do Nordeste. As bases do sistema econômico nordestino estavam pautadas desde o século XVI na produção e exportação açucareira. A este complexo, se associou, a partir da segunda metade do século XIX, uma incipiente estrutura industrial dedicada a abastecer o mercado regional e alguns mercados no exterior⁵. No âmbito dos traços mais característicos, esse complexo econômico era caracterizado pelo domínio de uma oligarquia secular. A produção industrial do açúcar exigia grandes volumes de inversões em



equipamentos e na qualificação da mão-de-obra. No entanto, as poucas famílias que detinham o poder econômico e político na região se mantiveram alheias a esses fatores, buscando a maior capacidade de lucro na intensa exploração dos trabalhadores das usinas. A ausência de investimento, o pouco valor agregado e a inércia política das oligarquias nordestinas foram determinantes para a baixa produtividade econômica da região, na primeira metade do século XX.

As perdas acumuladas da capacidade produtiva da região Nordeste ao longo dos anos criaram uma série de problemas de ordens política e social. A dependência da economia nordestina ao setor açucareiro estimulou o aumento do número de pobres e miseráveis na região, na medida em que o setor açucareiro não conseguia absorver o excedente de mão de obra criado pelas secas sazonais. Além disso, contribuiu para intensificar o clientelismo entre a burguesia agroindustrial e o Governo Federal. O executivo era solicitado a resolver os problemas de infraestrutura da região, sempre que conveniente para as oligarquias locais. As ações do Governo Federal beneficiavam diretamente os interesses mais imediatos dos grandes latifundiários ao construir estradas e açudes dentro ou nas proximidades das grandes fazendas.

A simbiose entre as oligarquias nordestinas e o Governo Federal se intensificou a partir dos anos 1930. A crise do mercado agroexportador brasileiro e a aceleração do processo de industrialização do Sudeste faziam a burguesia agroindustrial recorrer cada vez mais ao Estado a fim de reverter perdas ocasionadas pela estagnação da economia regional. Assim, mesmo diante das mais contundentes crises, o grande latifundiário conseguia manter sua margem de lucro, seja na intensa exploração dos trabalhadores das usinas, seja por meio do assistencialismo do Governo Federal (Andrade, 1989; Moreira, 1979; Oliveira, 1977; Page, 1972). Esse complexo econômico-social explica a permanência das estruturas arcaicas do Nordeste brasileiro e a persistência dos grandes latifundiários em preservá-las mesmo diante da aceleração do processo de industrialização nacional.

O prelúdio das ideias: o diagnóstico sobre o Nordeste

Em 1958, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE já elaborava um diagnóstico sobre a realidade econômica e social nordestina. A equipe do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN era formada por Aluísio Campos, responsável pela diretoria do banco encarregada de elaborar o estudo, e um grupo de técnicos das Nações Unidas. Esses técnicos



realizavam estudos a partir de dados coletados em viagens que faziam à região Nordeste. No entanto, a cooperação técnica BNDE - Nações Unidas não lograva êxito em fornecer as informações necessárias a uma intervenção de curto prazo na região nordestina. Essa circunstância levou a direção do Banco a pedir apoio ao economista Celso Furtado que, naquele ano, se juntava à equipe técnica da instituição. Os conhecimentos acumulados durante os anos em que trabalhou na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)⁶, o balizado conhecimento que o economista detinha do conjunto das realidades política, econômica e social do Nordeste brasileiro e as facilidades em coletar e processar dados que a estrutura do BNDE disponibilizava, possibilitaram que Celso Furtado elaborasse o documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” (Furtado, 2014).

Tal documento foi dividido em cinco partes: “Introdução”; “O Nordeste na economia brasileira”; “Elementos dinâmicos da economia do Nordeste”; “Aspectos econômicos do problema das secas”; e “Plano de Ação”. O conjunto das partes compreendia 94 páginas que delineavam as bases da política de desenvolvimento do Governo Federal para a região nordestina. A base teórica do documento concebia os problemas econômicos e sociais da “sociedade do açúcar” como sendo pré-determinados pela peculiaridade dos processos históricos da região. Nesse sentido, cabia à nova política de desenvolvimento: localizar, avaliar e corrigir os “desvios” e os “deslocamentos” que ocorreram no processo de formação do complexo econômico-social regional. Esse elemento teórico orientou o Plano de Ação a agir sobre os resultados da desigualdade, não sobre os processos que as constituíram em meados do século XX⁷.

Passemos a analisar como o documento produzido pelo economista Celso Furtado configurava a pobreza, mas não as estruturas invisíveis que a reproduziam naquele meio de século.

A “introdução” do documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” sintetizava os pontos centrais da análise de Celso Furtado. Nela, os arcaísmos regionais foram explicados a partir da tese dos “desequilíbrios regionais”. Analisemos o que autor propunha, a partir dessa perspectiva, como recomendação para modificar a realidade nordestina:

O Plano de Ação apresentado neste documento está estruturado em torno de quatro diretrizes básicas:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;



- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, como vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-las mais resistente ao impacto das secas; e
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida (GTDN, 1959, p. 12).

A perspectiva teórica formulada e desenvolvida por Furtado indicava que a região Nordeste estava em permanente crise desde a segunda metade do século XIX. Os repetitivos registros econômicos apresentados no documento sugeriam a imagem de uma região atrasada por não ter um complexo econômico sustentado por impulsos internos. A avaliação de Furtado se pautava no êxito do Centro-Sul em criar elementos para um sistema econômico autônomo a partir das crises e tensões internas da economia cafeeira. Nesse Nordeste submerso em uma crise de longa duração, a pobreza e a miséria passavam a ser analisadas pelo economista em uma nova dimensão. Diferentemente dos literatos, ensaístas, bem como dos técnicos do Instituto Joaquim Nabuco, que se colocavam na posição de observadores do cotidiano e das vidas das massas empobrecidas, Furtado concebia a pobreza e a miséria como sendo resultantes das ações de agentes econômicos ao longo dos processos históricos que informaram a formação econômica e social da região Nordeste, resultando em um colapso estrutural que alimentava o atraso. Essa perspectiva tinha impacto direto nas recomendações do “Plano de Ação” na medida em que ela não dava centralidade à figuração do pobre em seus prognósticos, concentrando-se nas causas estruturais da pobreza. Em sua primeira diretriz, Furtado sugeria a criação de “um centro autônomo de expansão manufatureira”. Nas palavras do próprio autor, essa orientação visava criar uma nova classe dirigente no Nordeste. Essa perspectiva sugeria que os problemas regionais seriam equacionados na medida em que a “região problema” se tornasse um ambiente adequado à reprodução do capital em escala comparável à região Centro-Sul do país. A recomendação redimensionava a narrativa sobre a pobreza na medida em que não era imperativo descrever as condições em que as populações pobres e marginalizadas viviam no campo e nas cidades. O diagnóstico precisava os meios pelos quais a pobreza germinava e indicava a forma de superá-la.



A segunda diretriz: “transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada”, relacionava-se diretamente com a anterior. Na faixa úmida, a economia agrícola era marcada pela baixa produtividade. Em meados do século XX, as terras dessa região eram ocupadas por engenhos que exportavam a sua produção para o Centro-Sul do país e por lavouras de subsistência. Enquanto nos engenhos prevalecia um núcleo social privilegiado economicamente, nos roçados imperava uma massa de camponeses empobrecida cuja sobrevivência dependia daquilo que conseguia plantar. As recomendações de Furtado não problematizavam essa dimensão do complexo econômico-social da economia da faixa úmida. O argumento central do economista era o fato do conjunto dessa economia estar ligado aos interesses econômicos da burguesia agroindustrial.

A economia da faixa úmida constitui caso típico de um sistema que se formou e cresceu por indução de fatores externos. Enquanto a procura externa crescia, o sistema ia absorvendo fatores (mão-de-obra e terras) a um nível de produtividade crescente, ou constante: toda vez que enfraquecia a procura externa, a absorção de fatores se fazia na faixa da subsistência, com baixa da produtividade média do conjunto da economia. A procura externa jamais sofreu um colapso de grande magnitude, como ocorreu no caso da economia da borracha. Nos últimos decênios, as exportações para o exterior foram substituídas por exportações para o Sul do país, com garantia de preços, o que permitiu ao sistema atravessar uma crise de grandes proporções no mercado internacional do açúcar, numa etapa caracterizada pela rápida intensificação do crescimento demográfico (devido à queda da taxa de mortalidade), sem sofrer modificações estruturais de maior monta. O impulso de crescimento que a economia da faixa úmida recebia das exportações de açúcar já se esgotou há muito tempo. As importantes inversões realizadas nesse setor, com recursos provenientes do Banco do Brasil, no decorrer do último decênio, permitiram elevar a rentabilidade da indústria, cuja posição estava seriamente ameaçada dentro do próprio mercado nacional. Sem embargo, como fonte de emprego e renda, o setor açucareiro deixara de constituir um fator dinâmico no complexo econômico nordestino. E o problema fundamental da região, consiste, exatamente, em suprir a falta desse impulso dinâmico



(GTDN, 1959, p. 50).

Furtado partia da ideia de que, se o conjunto dessa economia fosse subordinado aos interesses da nova classe dirigente que seria formada no Nordeste, os problemas relacionados à insuficiência da economia nordestina seriam equacionados. Subjacentes às indicações de caráter econômico estavam aspectos de ordem social das populações pobres que lutavam para se manter vivas, a partir das arcaicas estruturas econômicas da região Nordeste. Portanto, o modo de vida dos camponeses pobres era mais uma expressão do atraso do que de uma alternativa ao colapso da “civilização do açúcar”.

Na sequência das recomendações do “Plano de Ação”, Furtado propunha uma intervenção na região do hinterland seco cujo propósito consistia em realizar uma “transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas (sic) no sentido de elevar sua produtividade e torná-las mais resistente ao impacto das secas” (GTDN, 1959, p. 14). Nos anos 1950, a economia da região semiárida era marcada por três tipos de atividades: criação extensiva de gado, plantio de algodão e agricultura de subsistência. A reprodução do capital desse complexo econômico, no que diz respeito à ocupação da terra, mantinha substancial diferença em relação ao sistema produtivo da faixa úmida. Nas zonas secas, os latifundiários destinavam as maiores extensões de terras à criação de gado. Os açudes construídos com recursos do Governo Federal ao longo da primeira metade do século XX haviam contribuído significativamente para que o gado conseguisse se adaptar ao clima inóspito da região. Os animais permaneciam soltos requerendo pouca infraestrutura para gerar lucro aos proprietários. As plantações de algodão ocupavam, igualmente, vastas extensões de terras. Em algumas regiões do Sertão nordestino, a cultura algodoeira assumia maior relevância que a pecuária (Melo, 1962). A herbácea de tipo mocó, cultivada no semiárido nordestino desde o século XIX, era resistente ao solo e ao clima seco da região. As melhorias dessa espécie em relação aos cultivares primitivos do período colonial, possibilitava aos fazendeiros, sobretudo ao longo da primeira metade do século XX, dispenderem menos recursos para a manutenção das fazendas elevando, assim, as margens de lucro dos produtores. As lavouras de subsistência completavam o complexo econômico ocupando as menores faixas de terras.

A renda monetária desse complexo econômico era gerada a partir da atividade gado-algodoeira. No entanto, Furtado sugeria a economia de subsistência como o elemento mais importante do conjunto econômico do hinterland seco.



O argumento central estava no fato de que “O homem do campo trabalhava, em primeiro lugar, para alimentar-se. A renda monetária que lhe vem da meação do algodão e outras tarefas desempenha papel suplementar em seu rudimentar sistema de vida” (GTDN, 1959, p. 63). Nesse sentido, as políticas públicas deveriam concentrar esforços na reorganização do conjunto do complexo econômico sertanejo. As ações não deveriam ser direcionadas para a construção de novos açudes ou de abertura de frentes de obras públicas, vistas pelo economista com potencial apenas para reduzir os efeitos sociais das crises provocadas pelas secas. Na perspectiva apresentada no “Plano de Ação”, os esforços deveriam consistir em fazer com que todas as camadas do complexo econômico do hinterland seco passassem a se beneficiar das vantagens oferecidas pelas formas mais complexas de organização da produção. Furtado expressava total confiança nas técnicas de planejamento econômico. O caráter de suas análises não realizava qualquer juízo político ou moral da pobreza, ou levava em conta as estratégias subjetivas de sobrevivência dos pobres. A proposta do economista acenava para necessidade de uma intervenção do Estado pautada em critérios rigorosamente técnicos.

Na última diretriz “deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense que estão em condições de receber os excedentes populacionais [...]” (GTDN, 1959, p. 14), Furtado voltava a expressar a aposta no potencial do planejamento econômico. Nos anos 1950, já existia um significativo fluxo migratório em busca das regiões úmidas do Maranhão. No entanto, desde as primeiras levadas de migrantes, a ocupação dessas zonas úmidas mantinha um caráter sazonal. As migrações ocorriam quando as insatisfatórias condições de vida nas zonas do semiárido nordestino eram agravadas por rigorosas secas. Um conjunto de fatores particularmente desfavoráveis como o semi-isolamento da região e a falta de uma estrutura mínima para o plantio dos roçados contribuía para que a situação nas terras úmidas maranhenses apresentasse condições ainda mais precárias que as do semiárido. Isso levava muitos dos migrantes a retornar ao hinterland seco após o período das secas. Em suas análises, Furtado levava em consideração todos esses elementos, mas a sua perspectiva era a de um técnico a serviço do Estado. Nesse sentido, o economista estava implicado a resolver, a priori, o principal problema enfrentado pelo Governo Federal nas regiões do hinterland seco: evitar a migração dos camponeses dessa região para outras áreas densamente povoadas.

Ao longo das recomendações apresentadas no documento “Uma Política de



Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, o foco da narrativa estava em avaliar as problemáticas em torno dos índices de produção e rentabilidade do desenvolvimento econômico nordestino em relação aos índices apresentados no Centro-Sul do Brasil. A partir dessa perspectiva, o economista apresentava uma epistemologia para o desenvolvimento econômico da região Nordeste. No período em que as organizações populares, a exemplo das Ligas Camponesas, apontavam para um protagonismo político no âmbito institucional, as configurações conceituais de Furtado se delimitavam, assim, a reproduzir mimeticamente os pressupostos desenvolvimentistas que logravam êxito em modificar as estruturas econômicas do Centro-Sul do país.

Nas recomendações do “Plano de Ação”, as análises técnicas dos fatores de troca e dos fatores de produção da região Nordeste se sobrepujam aos diagnósticos voluntaristas, subjetivos ou meramente sensíveis só à pobreza. Embora suas concepções fossem avançadas politicamente e heterodoxas economicamente em suas recomendações, os princípios que informavam o planejamento econômico apresentado pelo documento do GTDN eram estranhos às necessidades colocadas na ordem do dia pelas organizações populares⁸. É a partir desse quadro conceitual que o economista buscou estruturar as ações do Governo Federal no Nordeste. As recomendações do GTDN serviram de base para os primeiros Planos Diretores que definiram as regras, os parâmetros e os instrumentos das ações da Sudene. Dito de outra forma, esse percurso teórico evidencia a forma como a Sudene se aproximou da questão da pobreza, bem como os princípios da perspectiva conceitual que se interpunha a maneira como a instituição analisava as realidades da região Nordeste. E, como veremos nos próximos itens, esses princípios foram ganhando novos elementos a partir da atuação prática da instituição.

Sudene: o olhar técnico sobre a pobreza nordestina

Em 15 de dezembro de 1959 foi assinada a lei nº 3.692 que instituía a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. A nova instituição tinha a finalidade de “Estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste”; “Supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na Região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento”; “Executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor”; e “Coordenar programas



de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste” (Brasil, 1959, art. 2).

A referida lei preceituava que as ações da Sudene seriam coordenadas pelo Conselho Deliberativo da instituição. A resolução nº 05 de 1960 fixava a estrutura do Conselho com a seguinte composição: representantes dos nove estados da região Nordeste; da Companhia do Vale do São Francisco (CVSF); das Forças Armadas; do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; do Ministério da Viação e Obras Públicas; do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; do Ministério da Agricultura; do Ministério da Educação e Cultura; do Ministério da Fazenda; do Ministério da Saúde; do Banco do Nordeste do Brasil (BNB); do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE); do Banco do Brasil; e pelo Superintendente da Sudene (Resolução nº 5 do Conselho Deliberativo, 1º de junho de 1960). A partir da lei nº 3.995 de 14 de dezembro de 1961, passaram a compor a estrutura do Conselho a representação do estado de Minas Gerais; do Ministério de Minas e Energia; do Ministério da Indústria e Comércio e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) (Brasil, 1961).

No período inicial das suas atividades, a sede da instituição funcionou em diversos endereços da cidade do Recife. A autarquia ocupou o décimo terceiro andar do Edifício Tereza Cristina, no bairro da Boa Vista. Em seguida, passou a funcionar na Av. Ruy Barbosa, 251. O último endereço da instituição, antes do Golpe de Estado ocorrido em 1964, foi o décimo segundo andar do Edifício Juscelino Kubitschek, localizado na Av. Dantas Barretos, no bairro de Santo Antônio. O primeiro quadro de funcionários da instituição foi concebido a partir de vários expedientes. Alguns dos mais destacados técnicos aportaram em Recife junto com Celso Furtado. Entre eles figuravam: o sociólogo Francisco Cavalcanti de Oliveira; o médico sanitário Mário Magalhães da Silveira; o agrônomo Estevam Strauss; os economistas Luiz F. Leite de Vasconcellos, Jorge Monteiro Furtado, José Maria Aragão, Antônio Juarez Farias, Sulamir Carapajó e Jader de Andrade; os advogados José de Medeiros Vieira, Nailton de Almeida Santos, Edésio Rangel de Farias e José Carlos Cavalcanti; os engenheiros David Kitover, Genival Barbosa Guimarães, Paulo Junqueira, José Boissy T. de Melo, Walter Rocha de Oliveira e Alvarino Pereira de Araújo; o tradutor Ricardo Werneck; as secretárias Marlene Vieira de Melo, Eneida Vasconcellos e Maria Inês Lira; o técnico em administração Osmário Lacet, e a técnica em organização social Risoleta Cavalcanti (Furtado, 2014).

Levando em consideração a formação acadêmica de Celso Furtado, a Sudene tinha nesses primeiros tempos: sete economistas, seis engenheiros e



quatro advogados. Mesmo com a entrada de novos funcionários, a autarquia privilegiava a formação técnica à frente dos principais cargos da instituição, em detrimento de quadros oriundos da área da saúde ou das ciências humanas (sociologia, antropologia). Ao lado de outros elementos que evidenciaremos ao longo das análises, esse fator contribuía significativamente na conformação do olhar técnico da Sudene sobre a pobreza nordestina, indicando um novo paradigma na configuração do conceito de subdesenvolvimento e sua relação com a figuração do pobre.

A lei que instituiu a autarquia fixava que a Sudene poderia requisitar servidores de outros órgãos públicos, contratar temporariamente serviços especializados e admitir pessoal técnico e administrativo para compor seu próprio quadro de funcionários mediante prova pública de habilitação. Essa norma possibilitou à instituição recrutar o pessoal necessário ao início de suas atividades. Inicialmente a Sudene contava com cerca de trinta profissionais. Esse quadro foi ampliado significativamente com a publicação do primeiro Plano Diretor da instituição, no final de 1961 (Mendes, 2017).

As sedes provisórias e o número reduzido de funcionários não limitavam a atuação da Sudene. Nesses primeiros anos, a Superintendência firmou cooperação técnica com vários organismos nacionais e estrangeiros. No âmbito internacional, destacavam-se as cooperações estabelecidas com a Organização das Nações Unidas – ONU e com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID. O que aproximava essas instituições era o diagnóstico que elas faziam da pobreza. As multidões de pobres e miseráveis que externavam suas mazelas no campo e nas cidades eram avaliadas e representadas, a depender da instituição que realizava a apreciação crítica, como ameaça à estabilidade política nacional, internacional ou, no limite, à democracia ocidental. Embora a repercussão política e os objetivos que as levavam a agir sobre a pobreza fossem distintos e, por vezes, diametralmente opostos, essas instituições compartilhavam da ideia de que cabia ao Estado equacionar o problema.

No plano interno, além das cooperações estabelecidas com as instituições que compunham o Conselho Deliberativo, sobressaiam-se os intercâmbios técnicos entre a Sudene, o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais e a Universidade do Recife. Na alçada das cooperações público-privadas, a autarquia criou sociedades de economia mista. Desse intercâmbio surgiram as Centrais de Abastecimento do Nordeste S.A. (CANESA); a Companhia de Águas e Esgotos do Nordeste (CAENE); a Companhia de Eletrificação do Nordeste



(CERNE); a Pesca do Nordeste S/A (PENESA); a Companhia Nordestina de Perfuração de Poços (CONESP); e a Companhia Nordestina de Serviços Gerais (CONESG). Essas empresas formavam uma rede técnico-burocrática para agir nas áreas de pouca atração para o capital privado. Elas cumpriam, igualmente, o papel de suprir a insuficiência institucional de alguns estados que estavam dentro dos limites da jurisdição da Sudene. No âmbito legal, a Sudene detinha o controle acionário e do capital dessas empresas que exerciam a função de subsidiárias da autarquia (Nascimento, 2011, p. 103-107). Assim, não obstante as dificuldades, essa fase foi marcada por significativas ações de planejamento regional (Pernambuco, 2015).

O enfoque dado a essas ações era pautado pelo primeiro Plano Diretor e pelas decisões tomadas no Conselho Deliberativo da instituição. Do ponto de vista legal e científico, as atividades da Sudene eram reguladas pelo Plano Diretor. O documento estava dividido em dez partes: “Introdução”; “Ação do Governo Federal no Nordeste”; “Aproveitamento racional dos recursos de água”; “Reestruturação da economia agrícola”; “Política de industrialização”; “Racionalização do abastecimento”; “Aproveitamento dos recursos minerais”; “Recursos de mão-de-obra e sua redistribuição regional”; “Investimentos ligados à saúde pública e à educação de base”; e “Levantamentos cartográficos”⁹. As cento e cinquenta e três páginas do documento partiam das concepções teóricas e das diretrizes formuladas em “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”. Passemos a analisar como as diretrizes do plano regional de desenvolvimento da Sudene se fundamentavam em uma sensibilidade técnico-econômica¹⁰ em relação à pobreza.

II – Criação de uma infra-estrutura econômica

Nas economias subdesenvolvidas e de pouco dinamismo, os investimentos infra-estruturais assumem, muitas vezes, caráter pioneiro, já que possibilitam a incorporação de recursos e fatores, num nível mais alto de produtividade, provocando a ruptura de estruturas arcaicas, mediante a abertura de novos mercados, etc. Contudo, não se deve esquecer, em nenhum momento, o fato de que êsses investimentos são tipicamente reprodutivos, devendo submeter-se a rigoroso critério sua aplicação. Cabe não perder de vista, em primeiro lugar, que a força germinativa está menos no investimento do que no complexo econômico em que ele se insere, sendo necessário partir de cuidadoso estudo deste último. Em segundo lugar, é necessário não esquecer que o investimento infra-estrutural mal orientado significa mais do que perda de recursos



escassos, pois implica a criação de um fluxo indefinido de recursos malbaratados, representado pelos custos de operação deficitário que o Poder Público terá de cobrir (SUDENE, 1966, p. 20).

Nessa síntese, a respeito dos investimentos em infraestrutura, o Plano Diretor reelaborava o preceito básico das ideias apresentadas no diagnóstico do GTDN: a confiança no potencial das técnicas de planejamento econômico como instrumento capaz de desfazer as arcaicas estruturas da sociedade nordestina. Sob essa perspectiva, a superação do subdesenvolvimento regional passava por um duplo paradigma: investir em setores com capacidade imediata de responder aos estímulos econômicos e na constante observância dos custos do capital estabelecidos pelo lucro e pelos incentivos às inversões dirigidas àquela região¹¹. Nesse sentido, o programa de planejamento técnico-econômico da Sudene enquadrava os problemas culturais, sociais, sanitários, demográficos e políticos que também informavam a condição de subdesenvolvimento do Nordeste em uma configuração conceitual pré-determinada. Essas dimensões eram analisadas a partir de um olhar econômico que abarcava a subjetividade de homens e mulheres em meio à pobreza valorizando os traços comuns apresentados pelos indivíduos nas distintas esferas que compõe a organização social. A primazia desse enquadramento contribuía para evitar discussões com potencial para atrair a oposição das oligarquias locais aos projetos desenvolvidos pela Sudene. Entre os temas evitados estavam: estrutura fundiária e a baixa qualificação da mão-de-obra, para citar dois temas caros aos diagnósticos sobre o subdesenvolvimento nesse meio de século XX. Nesse sentido, havia institucionalmente um esforço para que as ações da autarquia fossem vistas pelas autoridades políticas da região como sendo estritamente técnicas, isto é, despidas de qualquer interesse político partidário. Essa estratégia política potencializava os limites da visão técnico-econômica da Sudene em relação a análises estruturais da realidade social na qual a Superintendência intervinha. A esse respeito, vejamos o que informava o Plano Diretor em relação a “Reestruturação da economia agrícola”:

O simples exame dos dados estatísticos revela a dupla natureza das dificuldades que se fazem sentir na agropecuária nordestina: incapacidade estrutural para responder às solicitações do mercado, em anos normais, e impacto intermitente das sêcas, determinando uma seqüência de crises de produção, com



bruscas interrupções no processo de capitalização. Em face da baixa capitalização e da escassez relativa de terras acessíveis à agricultura, a tendência do desenvolvimento do setor tem sido no sentido de uma maior pressão sobre as áreas densamente povoadas do Agreste, do Brejo e das Serras: e da expansão das lavouras pelo Sertão semi-árido, a distância cada vez maiores dos centros consumidores do Litoral, tornando toda a economia regional ainda mais vulnerável às secas (SUDENE, 1966, p. 22).

A Sudene fazia uma opção pela análise quantitativa das realidades da região Nordeste. Na medida em que o objetivo da autarquia era realizar intervenções com impacto direto na realidade social da região, esse instrumento de análise se demonstrava inadequado. As ações realizadas no Nordeste pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o trabalho desenvolvido pelo Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais demonstravam que as análises de fenômenos sociais totais e intervenções em sociedades restritas deviam partir de análises qualitativas. As análises quantitativas e intensivas não abarcavam todas as dimensões que informavam a condição de região subdesenvolvida do complexo social Nordestino. A escolha desse método de análise cumpria a função de impor uma linguagem técnico-econômica ao debate que se estendia para além das fronteiras do estritamente econômico, mas também tentava blindar politicamente a Sudene, o que nem sempre foi logrado. Esse limite tênue que informa a sensibilidade dos técnicos da autarquia em relação à pobreza teve impacto decisivo na política de industrialização desenvolvida pela Superintendência. Vejamos de que forma:

A industrialização do Nordeste encontra sólidas bases econômicas para firmar-se, tanto do ponto de vista da existência de mercado local para produtos de consumo geral, como da disponibilidade de matérias primas e oferta elástica de energia elétrica, nos principais centros urbanos. Acresce, ainda, a vantagem representada por uma mão-de-obra barata. A política de industrialização do Nordeste, formulada pela SUDENE, está orientada nos seguintes eixos de ação:

- a) criação de uma adequada estrutura de transportes e energia que possibilite a distribuição geográfica da atividade industrial, em função dos mercados e das fontes de matéria prima, evitando-se porém, concentrações excessivas;
- b) coordenação dos incentivos proporcionados pelo Poder Público à



iniciativa privada, objetivando multiplicar o valor real dos mesmos e preservar os objetivos sociais da política de desenvolvimento;

- c) modificação da estrutura industrial, mediante a criação de indústrias básicas altamente germinativas, como a siderurgia;
- d) reorganização e reequipamento das indústrias tradicionais, com real viabilidade econômica na região, prejudicadas em seu desenvolvimento por fatores institucionais ou circunstanciais, como a têxtil algodoeira;
- e) aproveitamento, em grande escala, de matérias primas locais de oferta estruturalmente excedentária, visando estabilizar a atividade no setor primário, como é o caso da indústria da borracha sintética à base de álcool;
- f) reestruturação das atividades artesanais, visando elevar a renda de importante grupo de população que encontra meio de vida nas mesmas;
- g) formação de mão-de-obra especializada ou semi-especializada, tanto para as novas indústrias como para aumento da eficiência das indústrias tradicionais (SUDENE, 1966, p. 23).

A Sudene partia de uma explicitada perspectiva de que era preciso reformar as estruturas de trabalho, de produção e de relações sociais no Nordeste, como argumentamos ao longo das análises. No entanto, os princípios diretores, nos quais estabelecia sua posição doutrinária, objetivava superar os arcaísmos julgados insatisfatórios a partir de ações estruturadas em pressupostos idealizados. A execução dos planos da política de industrialização era previamente regulada por interesses econômicos que projetava a superação da condição de subdesenvolvimento regional em medidas de longo prazo. Isso implica dizer que essas diretrizes, ao fim e ao cabo, impunham uma distância entre as realidades sociais, políticas e mesmo econômicas da região e as intenções projetadas nas ações da Superintendência. Em grande medida, esse hiato era uma espécie de consequência direta estabelecida pelo olhar técnico-econômico que a autarquia imprimia em relação à pobreza. Dito de outra forma, a Sudene assentava suas diretrizes em uma perspectiva científica que buscava delinear os novos rumos da região a partir da organização técnico-econômica dos quadros de vida, trabalho e produção tendo como princípio o progresso material. Assim, suas ações visavam organizar tecnicamente a melhoria das condições de vida de homens e mulheres pobres daquela região através de ações que pudessem criar, a longo prazo, as condições do progresso social almejado por setores à esquerda e à direita do espectro político brasileiro.



As tramas da sensibilidade da Sudene: da lógica afetiva técnica à lógica afetiva política

Para Pierre Ansart (2019, p. 22), “O próprio termo ‘sensibilidade’ sugere que designamos fenômenos coletivos que têm a especificidade de serem interiorizados, de serem ao mesmo tempo objetivos e subjetivos”. Os princípios diretores da Sudene cumpriam papel fundamental na efetivação dos vínculos coletivos na instituição. O quadro técnico da autarquia era formado pelo Curso de Seleção e Treinamento. O curso tinha duração de cinco meses e capacitava os novos funcionários em desenvolvimento econômico. Nele, o cerne principal era o de que os novos quadros, independente da área de atuação, enxergasse a realidade nordestina como um problema de desenvolvimento econômico (Nascimento, 2011, p. 78-79). Os advogados, engenheiros, sociólogos, psicólogos, agrônomos, economistas, médicos e demais técnicos da instituição partilhavam dessa sensibilidade, cuja conformação partia das concepções de Celso Furtado, o principal articulador da base teórica do curso. Assim, a lógica afetiva interna à Sudene orbitava, de todos os modos, em torno dos conceitos fixados por Furtado nos princípios diretores da instituição. No plano das relações com outros órgãos, a lógica afetiva era mediada no âmbito do Conselho Deliberativo.

O Conselho da instituição discutia os temas mais relevantes do plano de desenvolvimento do Nordeste. As representações que compunham o colegiado eram responsáveis por debater e aprovar os Planos Diretores da autarquia; definir a ordem de prioridade dos projetos e fiscalizar a sua execução; aprovar incentivos fiscais a empresas privadas; elaborar relatórios anuais para informar à Presidência da República sobre as ações executadas pela instituição; e aprovar os relatórios trimestrais da secretaria executiva da Sudene. As datas das reuniões eram fixadas pelos membros do Conselho. As sessões iniciavam-se com as palavras do Superintendente da Sudene registrando as presenças e colocando em votação a escolha do presidente da sessão. O eleito para dirigir os trabalhos do dia realizava a leitura da ata da reunião anterior e a submetia à votação. Na sequência das atividades, o presidente da sessão conduzia a leitura do expediente e distribuía aos presentes, antes de retornar a palavra ao Superintendente para que ele apresentasse o relatório das atividades da Secretaria Executiva da Sudene.

Os informes de Celso Furtado abrangiam temas pertinentes às atividades do gabinete do Superintendente, do Departamento de Pesquisa de Recursos



Naturais; do Departamento de Atividades Econômicas Básicas; do Departamento de Estudos Específicos; do Departamento de Controle e Ação de Emergência; do Departamento de Assistência Técnica e Formação de Pessoal; do Departamento de Atividades Internas; dos Grupos Especiais de Águas Subterrâneas, de Abastecimento de Água, de Águas de Superfície, de Estudos do Vale do Jaguaribe e de Irrigação do São Francisco; e dos demais escritórios mantidos pela autarquia em diferentes estados da região Nordeste e Sudeste do Brasil¹². As exposições de Furtado abarcavam sempre as atividades mensais desenvolvidas pelo órgão no correr do mês mais anterior. O debate entre os conselheiros começava depois do relato do Superintendente, quando a palavra era facultada aos demais presentes. O objeto das discussões variava a depender de quem tomava a palavra. Na sessão da reunião ordinária, realizada no dia 01 de junho de 1960, o representante do governo do estado do Ceará pediu a palavra para ler uma mensagem do governador.

O Governador do Ceará, como Conselheiro da SUDENE, vem expor e requerer a VV. Excias. a adoção de uma providência capaz de abreviar o pagamento das indenizações devidas aos habitantes do vale do Jaguaribe, face ao tombamento de prejuízos levantado pela Comissão Inter-Ministerial presidida pelo Snr. superintendente da SUDENE, tendo em vista os motivos seguintes. Após a viagem que realizei aos municípios inundados pelo rio Jaguaribe, julguei de minha obrigação levar ao Conselho a que pertença, a dolorosa situação em que se encontram os prejudicados com destruições ou danificações, urgentemente necessitados do pagamento dessas indenizações. Como o Govêrno Federal reconheceu a culpa verificada no arrombamento da barragem de Orós, o ressarcimento dos prejuízos adquiriram a feição diferente do que é apresentada por outras áreas inundadas, e assim urge que tão logo a Comissão aprove o levantamento realizado pelos técnicos, proponha o pagamento das indenizações através de crédito extraordinário, pois se o fizer através de crédito especial, demorará demasiadamente a concessão do benefício. Ante o exposto, solicito ao Conselho Deliberativo seja aprovada a presente indicação, afim de que o Snr. Superintendente da SUDENE ultime, quanto antes, o trabalho da Comissão sob sua presidência, sugerindo ao Exmo. Snr. Presidente da República o pagamento das indenizações por credito extraordinário [...] (SUDENE, 1960).



O Conselho era um espaço de disputas políticas. Os governadores dos estados comumente pautavam temas ligados as suas respectivas zonas de atuação. A mensagem do governador do Ceará expressava preocupação em arcar com os custos políticos e financeiros de tragédia, cujas causas estavam ligadas diretamente ao Governo Federal. Nela, a figuração da pobreza era introduzida como argumento para driblar os trâmites técnicos e burocráticos do governo. Esse registro estava investido de um caráter de denúncia ao Conselho da instituição responsável em avaliar a situação “de calamidade culposa” do vale do Jaguaribe. O intuito do governador era obter do Conselho da Sudene apoio político e o compromisso de que Celso Furtado iria intervir politicamente para equacionar a situação apresentada. Em resposta à intervenção do representante do governo cearense, Celso Furtado respondeu que:

[...] a Comissão Interministerial, criada pelo Sr. Presidente da República, é uma comissão simplesmente de tombamento dos danos. Os trabalhos dessa comissão foram feitos, realmente, pela SUDENE, com a ajuda das Forças Armadas e o relatório deve estar pronto na próxima semana, pretendendo encaminhá-lo, de imediato, ao Sr. Presidente da República. Adianta, que não se trata de uma comissão de indenização. Será fixado, aproximadamente, o valor das destruições causadas. Sr. Presidente, na alta sabedoria, é que decidirá da forma como será encaminhada a matéria, se para uma indenização imediata ou, se para outra forma qualquer. Diz que, quanto a ação do Governo Federal, na região, deseja registrar que talvez nunca o Governo tenha agido tão rapidamente, em ajudar as populações, que antes mesmo das destruições, já estavam sendo assistidas (SUDENE, 1960).

Quando Furtado indicava o caráter dos trabalhos realizados no vale do Jaguaribe pela Comissão Interministerial presidida pela Sudene, ele dissolia toda a materialidade técnica dos argumentos postos pelo governador do Ceará. No entanto, mais do que uma resposta técnica, a mensagem demandava uma solução política. Na posição de Superintendente da autarquia, Furtado exercia a função de mediar e acomodar, na medida do possível, todos os interesses. Isso implicava, durante as sessões do Conselho Deliberativo, assumir uma postura mais política que técnica. No caso pautado pelo representante cearense, Furtado defendeu enfaticamente o Governo Federal, mas tirou da alçada da Sudene qualquer responsabilidade diante do exposto. Assim, mesmo não atendendo as



reivindicações, o Superintendente não criava animosidades entre a instituição e o conselheiro. Essa postura contribuía para Furtado lograsse êxito em obter os apoios necessários para manter a primazia das suas ideias nos projetos desenvolvidos pela Sudene. Depois de sua resposta, a palavra foi novamente facultada e o representante do estado da Bahia fez a seguinte intervenção a respeito do tema:

[...] a indicação do Governador Parsifal Barroso é justa, pois, realmente, nós não podemos fugir a êsse problema, que inclusive é um problema preparatório para qualquer tarefa de desenvolvimento, isto é, nós precisamos repôr a situação como estava ontem. Apenas, cabe à SUDENE sugerir ao Presidente da República, critérios objetivos, para evitar que se repitam os métodos arbitrários que noutros tempos se utilizavam para atender a emergências como esta que estamos atravessando (SUDENE, 1960).

Nas palavras do conselheiro baiano encontravam-se dois registros: a solidariedade política e uma espécie de reafirmação de que as “tarefas de desenvolvimento” também eram construídas na seara política. Objetivamente, a intervenção não agregava nenhum elemento novo ao debate, apenas criava vínculos políticos caros às disputas travadas naquele colegiado. A discussão seguiu com aparte do conselheiro do Ministério da Fazenda:

O Conselheiro José Neves, reportando-se à indicação do Governo do Ceará, diz que vê na mesma, uma manifesta precipitação, pois, o próprio texto da proposição dispõe em que o Superintendente ultime os trabalhos e acha que o Conselho deve aguardar que o Superintendente termine êsses trabalhos e faça a indicação que êle achar conveniente (SUDENE, 1960).

A intervenção do representante do Ministério da Fazenda fixava um entendimento a partir de uma perspectiva técnica e política. De forma contundente, ele deslegitimava o caráter denunciativo da mensagem do governo cearense ao expor a precipitação da manifestação colocada em pauta. Em seguida, mesmo se posicionando ao lado dos argumentos de Celso Furtado, ele não isentava a Sudene de responsabilidade. Porém, argumentava que era preciso aguardar o fim dos trabalhos para que o colegiado do Conselho se



posicionasse em relação ao tema. Essa proposta foi à votação sendo aprovada pelos demais conselheiros. Em outras oportunidades, o simples o argumento técnico do Superintendente equacionava a disputa. Na sessão do Conselho Deliberativo, realizada no de 04 de abril de 1962, o conselheiro do estado de Pernambuco fez a seguinte intervenção:

O Governador de Pernambuco comentando o relatório do Superintendente faz referência à questão do abastecimento; diz que a crise advém de uma política agrária falha. Acha que a estocagem, para enfrentar as crises, é necessária mas o aumento da produção é o que deve interessar mais. Cita os casos da farinha de mandioca e do feijão, cujos preços subiram astronômicamente por falta de produção. Comenta em seguida o problema da colonização. Informa que o Estado possui áreas próprias e indicadas para colonização, mas o problema requer vultosos recursos (SUDENE, 1962).

Tal intervenção partia de uma crítica para localizar as causas do incipiente abastecimento de gêneros alimentícios, tanto nas áreas urbanas quanto nas zonas rurais. Apesar da crítica, a intervenção corroborava com as principais diretrizes da Sudene quanto à resolução do problema: “aumento da produção”. Em seguida, justificava que a situação poderia ser resolvida a partir da colonização de áreas do território sob sua influência administrativa. Nas palavras do governador de Pernambuco, o elemento político era colocado mais uma vez em primeiro plano. Em resposta, Furtado esclarecia:

O Superintendente Celso Furtado, referindo-se ao abastecimento, informa que o Gôverno pôs à disposição da COFAP um crédito rotativo para a aquisição de gêneros para o Nordeste. Não pode informar com certeza os motivos por que a COFAP não colocou os gêneros à disposição dos Estados. Sabe que ficou ao arbítrio da COFAP o critério a ser adotado para a distribuição dos gêneros. O crédito rotativo foi aberto como primeira massa de recursos e o Gôverno comprometendo-se a liberar novos recursos (SUDENE, 1962).

Nesse primeiro momento, Furtado centra sua fala em responder a crítica do governador pernambucano. Como em outras oportunidades, ele isenta



a Sudene de responsabilidades ao explicar que o repasse orçamentário foi realizado para a instituição que deveria colocar os gêneros à disposição. Essa fala é particularmente peculiar, porque o Superintendente omite o fato de a Sudene ser responsável também por fiscalizar projetos e ações executados por outras instituições. O debate continuou com o governador interrompendo a fala de Celso Furtado e realizando uma segunda intervenção: “o problema continua sem solução”. Com esse segundo posicionamento mais enfático do conselheiro pernambucano, Furtado completou sua resposta, sendo interrompido mais duas vezes, da seguinte forma:

O Conselheiro Celso Furtado, respondendo à questão da colonização, informa que o Plano Diretor não inclui verbas para colonizar terras. Restringisse o programa a simples assistência técnica. Está em entendimentos com o BID para mobilizar recursos para colonização, quando seriam beneficiados os órgãos estaduais especializados. [“O conselheiro Cid Sampaio pergunta se o Estado de Pernambuco poderia receber alguma coisa dessa assistência técnica” (sic)] O Conselheiro Celso Furtado diz que fará o que estiver dentro das possibilidades financeiras do órgão. Em verdade a SUDENE já vem operando em Pernambuco, nas terras do Governo Federal, onde não havia nenhuma assistência. Considera melhor começar por onde não há assistência porque nas terras do Estado, a organização estadual competente já vem atuando. [“O Conselheiro Cid Sampaio pergunta o que vem sendo feito nas terras do Governo Federal, se há programa de Colonização.”] O Conselheiro Celso Furtado explica que os trabalhos deste ano se limitam a uma assistência aos moradores que já estão nas terras e que não têm nenhuma possibilidade de utilizá-las. Alí estão em estado de miséria. Antes de se promover uma colonização sistemática para criar condições de grande produtividade foi necessário dar uma primeira ajuda àqueles que não tem nenhuma possibilidade de utilizar terras férteis (SUDENE, 1962).

A resposta de Furtado foi mais técnica que política. Mesmo que em alguns momentos o Superintendente desse indicativo de possibilidade de atender os interesses do governo pernambucano na tentativa de arrefecer a suas investidas. A cada reunião do Conselho Deliberativo, Celso Furtado precisava mediar politicamente os diversos interesses em disputa para construir o respaldo



necessário à política de desenvolvimento regional concebida pela Sudene. Essas disputas estão presentes em todas as atas do Conselho Deliberativo entre os anos de 1959 a 1964. As variações entre um viés mais político ou mais técnico das respostas de Celso Furtado visavam construir uma afetividade política em torno de suas concepções de desenvolvimento regional. Dessa forma, a sensibilidade da Sudene se sedimentava a partir de dois modos distintos de afetividade que, ao fim e ao cabo, se complementavam na construção da primazia de uma visão técnico-econômica em relação à pobreza.

Considerações finais

Nesse meio de século XX, as convergências e interações propiciadas pelo ambiente urbano de Recife, sua sociabilidade e suas instituições, conformaram um tempo histórico específico em termos de experiência intelectual em relação à pobreza, adensando uma determinada leitura acerca do subdesenvolvimento nordestino e brasileiro.

A Sudene cumpria um papel importante no esforço de significar a realidade socioeconômica do Nordeste. O eixo conceitual que atravessava todos os projetos da autarquia, com vistas a enfrentar a questão da desigualdade socioeconômica regional, tinha a marca de estar apoiado em filtros de um olhar-compreender-técnico. Nesse sentido, a instituição retrabalhou a sensação dos sentidos formadora de imagens sensíveis apoiadas pela empatia/simpatia e pela compaixão pelos pobres. Na Sudene, a sensibilidade estava pautada no campo da racionalidade/razão tendo como pressupostos modelos interpretativos formulados no pós-guerra por organizações internacionais e espaços intelectuais como a CEPAL. A distância entre o campo dos sentidos-sensações e o campo da razão-objetividade levou a instituição à compreensão racional e às estratégias políticas e estruturais de como equacionar os problemas de ordem econômica e social da região Nordeste.

No entanto, a ideia canonizada a respeito da pobreza e da miséria regional partia do amálgama das múltiplas visões que colocavam os pobres e miseráveis como objeto privilegiado de reflexão nesse meio de século XX. Se por um lado, o discurso da Sudene desfigurava o pobre para analisar a causa estrutural da pobreza, é dessa narrativa estrutural que se adensará o conceito de subdesenvolvimento para os setores da esquerda que tentavam conciliar a figuração da pobreza, a subjetividade do pobre e a superação política das causas da miséria.



Referências

- ANDRADE, Manuel Correia de. *A terra e o homem no Nordeste: contribuições ao estudo da questão agrária no Nordeste*. São Paulo: Brasiliense, 1963.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *Lutas camponesas no Nordeste*. São Paulo: Ática, 1989.
- ANSART, Pierre. *A gestão das paixões políticas*. Curitiba: Ed. UFPR, 2019.
- BENEVIDES, Maria Vitoria. *O governo Kubitscheck: desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- VIEIRA, Rosa Maria. *Celso Furtado e o Nordeste no Pré-64: reforma e ideologia. Projeto História (PUCSP)*, São Paulo, v. 1, n. 29, p. 53-86, 2004.
- BOSI, Alfredo. Economia e humanismo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 249-266, 2012.
- BRASIL. *Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959*. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959.
- BRASIL. *Lei n. 3.995, 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, 1961.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2015.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome: a fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.
- CASTRO, Josué de. *O livro negro da fome*. São Paulo: Brasiliense, 1957.
- CINTRA DO PRADO, Luiz. Os princípios básicos e a significação social do movimento "Economia e Humanismo". *Digesto Econômico*, São Paulo, p. 31- 42, 1948.
- FRESTON, Paul. Um império na província: o Instituto Joaquim Nabuco em Recife. *In: MICELI, Sergio (org.). História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2001. p. 316-358.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das



Letras, 2007.

FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Depto de Imprensa Nacional, 1959.

JUCÁ, Joselice. *Joaquim Nabuco: uma instituição de pesquisa e cultura na perspectiva do tempo*. Recife: Fundaj: Ed. Massangana, 1991.

MELO NETO, João Cabral de. *Morte e vida severina*. São Paulo: José Olympio, 1956.

MELO NETO, João Cabral de. O cão sem plumas. In: MELO NETO, João Cabral de. *O rio: ou, relação da viagem que fez o Capibaribe de sua nascente a cidade do Recife*. São Paulo: Comissão do IV Centenário da Cidade de São Paulo: Serviços de Comemorações Culturais, 1954.

MELO, Mário Lacerda de. Bases geográficas dos problemas do Nordeste. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 503-541, 1962.

MENDES, Flávio da Silva. *No olho do furacão: Celso Furtado e Francisco de Oliveira nos primeiros anos da Sudene*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 100, p. 283-311, 2017.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NASCIMENTO, Angela C. M. *Sudene, informação e educação em Pernambuco, 1960-1980*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. In: OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. Publicado originalmente em Estudos Cebrap, n. 2, 1972.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste - planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PAGE, Joseph A. *A revolução que nunca houve*. Rio de Janeiro: Editora Record,



1972.

PERNANBUCO. Secretaria da Casa Civil. Comissão Estadual de Memória e Verdade Dom Helder Câmara. *Transcrição da Sessão Pública realizada em 24/09/2015*: local: Auditório Calouste Goubenkian – FUNDAJ. Recife: Comissão Estadual de Memória e Verdade Dom Helder Câmara, 2015.

SILVA, Suely Braga da. Os Anos JK: 50 anos em 5: a odisséia desenvolvimentista. In: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA. *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2002. Verbetes Temáticos.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco. 1930/1964*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *ATA da primeira sessão da quarta reunião ordinária do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, realizada no dia 1º de junho de 1960*. Recife: [s. n.], 1960. Disponível em: http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_S1_004_1960.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Ata da vigésima terceira reunião ordinária do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do nordeste, realizada no dia 4 de abril de 1962*. Disponível em: http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_023_1962.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-1963)*. Recife: Div. Documentação, 1966.

Notas

¹Pesquisa financiada pela FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Proc. 2017/26955-8).

²Professor Doutor – ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2215-0635>. Concluiu o doutorado no Programa de Pós-graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

³Entendemos o “sensível” como fenômeno que visa “influenciar os vínculos e as repugnâncias, as esperanças e os temores, os sentimentos positivos e negativos em relação a objetivos, instituições ou heróis da cena política.” Para uma compreensão mais acurada do referido conceito ver (Ansart, 2019).

⁴O pensamento estruturalista da Sudene concebia as dinâmicas econômicas nacionais a



partir de análises que combinavam o estudo dos processos históricos e do comportamento de agentes econômicos a partir de contextos definidos. Essa teoria foi formulada e desenvolvida pelo economista Celso Furtado, ideólogo e primeiro superintendente da SUDENE (Furtado, 2000, 2007).

⁵Destacamos que a precária estrutura industrial do Nordeste era ligada aos setores açucareiro e têxtil-algodoeiro. Restringiremos a análise ao propósito da linha argumentativa deste artigo e falaremos especificamente da indústria açucareira. No entanto, a fortuna crítica a respeito do tema não dissocia esses dois ramos ao analisar a economia regional da primeira metade do século XX.

⁶A Comissão Econômica para a América Latina é um órgão das Nações Unidas criado em 1948. Sediado no Chile, a Cepal tinha como missão produzir conhecimento especializado sobre as dinâmicas econômicas da América Latina. Celso Furtado passou a compor os quadros da instituição a partir de 1949 e foi um dos seus intelectuais mais atuantes até 1957, ano em que resolveu deixar a Cepal para se ocupar de outros projetos.

⁷O sociólogo Francisco de Oliveira já havia localizado esse caráter do documento base da Sudene nos idos dos anos 1970. No entanto, embora estejamos de acordo com essa assertiva, nossa linha de argumentação e nossa proposição neste artigo seguem caminhos diametralmente opostos ao defendido pelo sociólogo pernambucano. Sobre as teses de Oliveira ver: (Oliveira, 1972, 1977).

⁸Manuel Correia de Andrade apresentou contundente crítica aos planos de colonização da Sudene. Nos argumentos apresentados pelo autor, a efervescência política dos fins da década de 1950 demandavam ações de curto prazo no sentido de resolver os problemas colocados na ordem do dia pelos camponeses, ver: (Andrade, 1963). Nossa crítica parte da cunha aberta por Manuel Correia, mas também das diretrizes econômicas formuladas pelo Movimento Economia & Humanismo. Sobre este último ver: (Bosi, 2012; Cintra do Prado, 1948).

⁹O Ante-Projeto de Lei do Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste foi aprovado pela Resolução nº 1 do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, em sessão do dia 04 de maio de 1960. No entanto, o Congresso Nacional transformou o documento em lei somente no final de 1961. Ver: (Brasil, 1961).

¹⁰Nomeamos de sensibilidade técnico-econômica os meios utilizados pela SUDENE para enquadrar a pobreza como categoria analítica.

¹¹Buscando responder a objetivos distintos entre si e em relação a este artigo, outros autores já deram indicações sobre o duplo paradigma da Sudene para superar o subdesenvolvimento regional. Ver: (Moreira, 1979; Oliveira, 1977).

¹²A partir do decreto-lei nº 52.346 de 12 de agosto de 1963, a estrutura da Secretária Executiva passou a ser organizada da seguinte forma: Gabinete do Superintendente; Assessoria de Cooperação Internacional – ACI; Departamento de Recursos Naturais – DRN; Departamento de Recursos Humanos – DRH; Departamento de Agricultura e Abastecimento – DAA; Departamento de Industrialização – DI; Departamento de Administração Geral – DAG; escritórios mantidos pela autarquia em diferentes estados da região Nordeste e Sudeste do Brasil (Nascimento, 2011, p. 90-91).