



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Marianna Baia de Andrade

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DA  
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Rio de Janeiro

2023

Marianna Baia de Andrade

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
A EXPERIÊNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA DE  
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Instituto de Economia da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro como exigência para  
obtenção do título de Bacharel em Ciências  
Econômicas.

Orientador: Professor Dr. Wilson Vieira

Rio de Janeiro

2023

### CIP - Catalogação na Publicação

B152p      Baia de Andrade, Marianna  
              POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A  
              EXPERIÊNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA DE  
              DESENVOLVIMENTO  
              DO NORDESTE / Marianna Baia de Andrade. -- Rio de Janeiro,  
              2023.  
              61 f.

              Orientador: Wilson Vieira.  
              Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal  
              do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Bacharel em Ciências  
              Econômicas, 2023.

              1. política econômica. 2. Nordeste. 3. SUDENE. 4. desenvolvimento  
              regional.. I. Vieira, Wilson , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

MARIANNA BAIA DE ANDRADE

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DA  
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Instituto de Economia da Universidade Federal do  
Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do  
título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 11/10/2023.

---

WILSON VIEIRA - Presidente  
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

---

MARIA MELLO DE MALTA  
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

---

RENATA BASTOS DA SILVA  
Professora Dra. do Instituto de Planejamento Urbano e Regional da UFRJ

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos que me forneceram suporte durante o período de escrita desta monografia. Primeiramente, quero agradecer ao meu professor orientador por aceitar ajudar e incentivar a empreitada acadêmica na realização de um complexo trabalho.

Além disso, quero de forma especial agradecer à minha família pelo apoio psicológico e financeiro ao longo da graduação, jamais esquecerei de cada palavra de apoio, incentivo e carinho em momentos difíceis e felizes ao longo da jornada.

Também não poderia deixar de expressar minha gratidão com meus amigos que cultivei ao longo do período, certamente tenho memórias especiais de cada um de vocês.

Por último, mas não menos importante, gostaria de expressar minha gratidão a todos os funcionários da UFRJ, de modo geral, que prestaram ajuda e compartilharam seus conhecimentos. Muito obrigada a todos!

## RESUMO

O presente trabalho busca situar a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em um período historicamente caracterizado por debates intensos acerca das abordagens das disparidades econômicas regionais por parte das nações. Essa discussão acarretou implicações consideráveis no contexto do planejamento de políticas direcionadas ao desenvolvimento regional, com uma atenção especial dedicada à região Nordeste do Brasil. Nosso objetivo principal é lançar luz sobre as raízes da problemática relacionada ao subdesenvolvimento regional, por meio de uma análise que abrange tanto a história econômica do Brasil como um todo, quanto, de maneira mais específica, a gênese dos entraves econômicos que se manifestaram na região Nordeste, enfatizando a herança deixada pelo colonialismo português.

A abordagem analítica, baseada nas pesquisas de estudiosos notáveis como Celso Furtado e outros, tem como propósito escrutinar o processo de ocupação econômica da região e a conformação do Complexo Nordestino, o qual, por meio da exploração agrícola direcionada para a exportação, notadamente nos cultivos da cana-de-açúcar e do algodão, além da atividade pecuária de caráter subsistente, delineou a base produtiva do Nordeste. Essas atividades econômicas precursoras desempenharam um papel primordial na estruturação do espaço socioeconômico da região, delineando suas características econômicas distintivas. Cabe ressaltar, ainda, a análise da conjuntura econômica ao longo do século XIX e do início do século XX, com uma ênfase particular na interpretação da seca como um elemento central no tocante ao subdesenvolvimento regional, bem como na formulação de políticas visando a mitigar essa problemática. O escopo do trabalho abarca a compreensão das causas subjacentes ao problema do subdesenvolvimento regional na região Nordeste, prévio à instituição da SUDENE, e a partir desta contextualização histórica, almeja-se examinar a significativa mudança na compreensão das causas do subdesenvolvimento e das soluções propostas para a região Nordeste que a criação da SUDENE em 1959 representou.

Ademais, o trabalho se dedica a detalhar as políticas econômicas implementadas na região Nordeste antes da instituição da SUDENE, assim como a análise das discussões que culminaram na criação deste órgão. Adicionalmente, são investigadas as complexidades inerentes à implementação dos projetos propostos pela SUDENE, notadamente no contexto do período em que ocorreu a ascensão do governo militar no Brasil.

Por fim, importa sublinhar que este trabalho visa aprofundar a compreensão da dinâmica econômica e social experimentada pela região Nordeste do Brasil, contribuindo, deste modo, para o debate acadêmico acerca das estratégias voltadas à promoção do desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** política econômica; Nordeste; SUDENE; desenvolvimento regional.

## ABSTRACT

The present work seeks to position the role of the Superintendency for the Development of the Northeast (SUDENE) in a period historically characterized by intense debates on how nations approach regional economic disparities. This discussion has had significant implications in the context of regional development policy planning, with a particular focus on the Northeast region of Brazil. Our primary objective is to shed light on the roots of the issues related to regional underdevelopment, through an analysis that encompasses both the economic history of Brazil as a whole and, more specifically, the genesis of the economic challenges that have manifested in the Northeast region, emphasizing the legacy left by Portuguese colonialism.

The analytical approach, based on the research of notable scholars such as Celso Furtado and others, aims to scrutinize the process of economic occupation of the region and the formation of the Northeastern Complex, which, through export-oriented agriculture, notably in the cultivation of sugarcane and cotton, as well as subsistence livestock farming, delineated the economic foundation of the Northeast. These early economic activities played a crucial role in structuring the socio-economic landscape of the region, defining its distinctive economic characteristics. It is also important to note the analysis of the economic situation during the 19th and early 20th centuries, with a particular emphasis on the interpretation of drought as a central element in regional underdevelopment, as well as the formulation of policies to mitigate this issue. The scope of the work encompasses understanding the underlying causes of regional underdevelopment in the Northeast, prior to the establishment of SUDENE, and through this historical context, we aim to examine the significant shift in understanding the causes of underdevelopment and the proposed solutions for the Northeast region brought about by the creation of SUDENE in 1959.

Furthermore, the work is dedicated to detailing the economic policies implemented in the Northeast region before the establishment of SUDENE, as well as the analysis of the discussions that led to the creation of this institution. Additionally, the complexities inherent in the implementation of the projects proposed by SUDENE are investigated, particularly in the context of the rise of the military government in Brazil.

In conclusion, it is important to emphasize that this work seeks to deepen the understanding of the economic and social dynamics experienced in the Northeast region of Brazil, thereby contributing to the academic debate on strategies for promoting regional development.

**Keywords :** economic policy ; North East; SUDENE; regional development.

## **LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS**

BNB - Banco do Nordeste

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CODENO - Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EUA - Estados Unidos da América

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool

IFOCS - Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

IOCS - Inspetoria de Obras Contra as Secas

JK - Juscelino Kubitschek

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                            | 8  |
| <b>1      FORMAÇÃO ECONÔMICA DO NORDESTE</b>                 | 14 |
| 1.1    A cultura da Cana-de-açúcar                           | 14 |
| 1.2    Pecuária: Uma Atividade Complementar à Cana-de-Açúcar | 15 |
| 1.3    A emergência do algodão nordestino                    | 18 |
| <b>2      A PROBLEMÁTICA REGIONAL DO NORDESTE</b>            | 23 |
| 2.1    Anos de imobilidade econômica nordestina              | 23 |
| 2.2    Desenvolvimentismo dos anos 1950                      | 29 |
| 2.3    O Relatório do GTDN                                   | 34 |
| 2.4    Plano de Ação do GTDN                                 | 40 |
| <b>3      CRIAÇÃO DA SUDENE</b>                              | 42 |
| 3.1    Atuação da SUDENE (1959-1964)                         | 43 |
| 3.2    SUDENE e golpe militar de 1964                        | 49 |
| <b>CONCLUSÃO</b>                                             | 54 |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>                            | 57 |

## INTRODUÇÃO

Esta monografia pretende analisar a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (1959) e seu papel na promoção do desenvolvimento regional do Nordeste brasileiro. Ao longo de sua trajetória econômica, a região Nordeste tem se caracterizado por significativos problemas socioeconômicos, sendo objeto de estudo e debate por diversos estudiosos, tendo Celso Furtado como grande expoente nessa área. Furtado, durante uma considerável parte de sua carreira, debruçou seus esforços na compreensão dos fatores que caracterizam o subdesenvolvimento do Nordeste e influenciaram a gênese da SUDENE.

A SUDENE surge no cenário da década de 1950, período de efervescência dos debates acerca das formas como as nações implementariam programas capazes de estudar as causas e propor medidas cabíveis de redução das disparidades econômicas entre suas regiões. Este movimento intelectual representou um importante marco no planejamento de políticas de desenvolvimento regional, sendo no caso brasileiro, especialmente voltadas para o Nordeste. Esta discussão buscou compreender as origens da problemática do atraso da região nordestina ao desenhar um diagnóstico baseado na formação econômica do Brasil em geral e da região Nordeste em particular, na formação das raízes dos problemas econômicos, considerando o legado histórico do colonialismo português como um dos elementos essenciais de análise.

A pesquisa de Celso Furtado procurou remontar a relação do processo de ocupação socioeconômica da região através do estabelecimento do complexo nordestino, que configurou a instauração da base produtiva da região por meio de uma economia agrária de exportação da cana-de-açúcar e do algodão, assim como da atividade de subsistência da pecuária. O processo de formação deste quadro produtivo remonta o modo como ocorreu a ocupação na região, por isso a busca pelo desenho da construção destes setores torna-se imprescindível para explicar quais fatores impactaram de forma significativa a estruturação do espaço socioeconômico e influenciaram características econômicas no Nordeste.

Diante disso, quando os colonos portugueses chegaram no século XVI, trouxeram consigo o paradigma de exploração latifundiária baseado em atividades agrícolas com a instauração da grande empresa agrícola agroexportadora, particularmente do cultivo de cana-de-açúcar. O advento desse sistema produtivo marcado pela concentração de terras e riquezas nas mãos de poucos, aliado à exploração da força de trabalho escravizada, formou a economia

nordestina e teceu as bases para a sociedade da região, gerando efeitos de longo alcance para o subdesenvolvimento do Nordeste.

A cana-de-açúcar tornou-se rapidamente o principal produto agrícola da região, impulsionando a especialização desta mercadoria e a formação de grandes latifúndios, resultando na constituição de uma estrutura fundiária definida pela concentração de terra nas mãos de poucos proprietários, representada pelos senhores de engenho, e a utilização generalizada da mão de obra escrava foram fatores determinantes que limitaram a capacidade de geração de renda e capital na região Nordeste.

À medida que a produção açucareira se expandiu, gradualmente se deslocou para áreas menos férteis e distantes do litoral. Esse movimento foi uma resposta à necessidade de terras adicionais para sustentar a crescente demanda por açúcar. No século XVII, esse deslocamento territorial deu origem à segunda atividade da região: a pecuária.

O grande diferencial da atividade da pecuária foi que, apesar da baixa produtividade, a atividade criatória conseguia se reproduzir e se manter mesmo em condições adversas. O gado seria uma forma de subsistência para a população local, fornecendo comida e trabalho. A pecuária, mesmo empregando parcela significativa da mão de obra da região, não possuía capacidade de contribuir efetivamente para a geração de renda e o desenvolvimento econômico sustentável da região. Posteriormente a isto, no século XVIII ocorre a ascensão do algodão mocó no semiárido se juntando com as duas atividades anteriores na composição das atividades econômicas da região.

Dessa forma, a ocupação inicial do Nordeste nos três primeiros séculos, XVI, XVII e XVIII, portanto, estabeleceu os alicerces do espaço econômico nordestino que geraram impactos duradouros na estrutura da sociedade que emergiu na região, visto como as três atividades (cana-de-açúcar, pecuária e algodão) compuseram os principais fatores da economia nordestina na formação do Complexo Nordestino<sup>1</sup> até a investigação realizada por Celso Furtado em 1959, que culminou com a criação da SUDENE.

Essas atividades econômicas, apesar de terem gerado lucros significativos em determinados períodos, mas a ausência de trabalho remunerado devido ao uso de mão de obra escrava e a falta de investimentos locais foram fatores determinantes para a persistência do subdesenvolvimento. Embora tenham desempenhado um papel essencial na formação econômica do Nordeste, também apresentaram uma série de fragilidades e desigualdades

---

<sup>1</sup> Este termo faz referência ao Complexo Econômico Nordestino tratado no capítulo 11 de Furtado [1959] 2003).

estruturais ao afetar a permanência de um sistema produtivo arcaico, refletindo a permanência do legado colonial<sup>2</sup> até a segunda metade do século XX.

Outro fator determinante que contribuiu para a perpetuação do atraso na região Nordeste foi a recorrente questão da seca. A falta de chuvas e a consequente escassez de água representaram um desafio constante para a região, comprometendo a produção agrícola e pecuária, afetando diretamente as condições de vida da população. A seca, aliada à falta de investimentos em infraestrutura hídrica e ações efetivas, agravou os problemas socioeconômicos do Nordeste e contribuiu para acentuar as desigualdades regionais. Desse modo, na metade do século XIX, a seca passa a ser associada como a causadora do atraso econômico da região.

Diante do contexto em questão, a interpretação equivocada e a ineficaz estruturação das políticas governamentais relacionadas à compreensão das secas no Nordeste, assim como a forma de lidar com esse fenômeno climático intrínseco à região, levaram à prevalência, a partir da segunda metade do século XIX, da percepção das secas recorrentes como a causa primordial do subdesenvolvimento regional. Dentro do aspecto econômico das secas se destaca uma política de combate destas, entendendo que não se dá fim a mesma, mas se convive e mitiga seus impactos. Com isso, coube ao governo a criação de medidas com o propósito de conter as consequências das secas. Todavia, a postura de política assistencialista obteve resultados limitados em termos de apoio efetivo ao desenvolvimento econômico da região. Por outro lado, no Centro-Sul, particularmente no Sudeste e especialmente com destaque para o estado de São Paulo, foram adotadas políticas mais estruturadas e efetivas para promover o desenvolvimento e encadeamento econômico por meio da industrialização.

---

<sup>2</sup> Furtado ressalta elementos legados do período colonial que continuam a influenciar profundamente a estrutura social e econômica do Brasil, com particular ênfase na região Nordeste (FURTADO, 2002, p. 141-169): A persistência das condições coloniais no Nordeste esteve intrinsecamente ligada à manutenção de uma economia monocultora e exportadora baseada na produção de produtos primários como o açúcar e o algodão, o que manteve a região em um ciclo de baixa diversificação e dependência de mercados externos, ampliando sua vulnerabilidade às flutuações de preços e demanda internacional. Simultaneamente, o notório atraso tecnológico nos métodos de trabalho da época colonial contribuiu para o surgimento de uma economia de subsistência no campo, expandindo-se de forma desorganizada e aprofundando a condição de pobreza nas áreas rurais. Para Caio Prado Júnior, por sua vez, “Completam-se assim os três elementos constitutivos da organização agrária do Brasil colonial: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Estes três elementos se conjugam num sistema típico, a ‘grande exploração rural’, isto é, a reunião numa mesma unidade produtora de grande número de indivíduos; é isto que constitui a célula fundamental da economia agrária brasileira. Como constituirá também a base principal em que assenta toda a estrutura do país, econômica e social” (PRADO JR. 1976, p.122-123). Ou seja, a continuidade das relações sociais e econômicas de exploração herdadas do período colonial. A manutenção do latifúndio e do trabalho não remunerado, seja escravo no passado, seja precário assalariado posteriormente, manteve a estrutura da desigualdade social. A exploração da mão de obra e dos recursos naturais em benefício da elite agrária e empresarial resultou na manutenção das condições de pobreza e subdesenvolvimento.

A diferenciação de postura de ações do Estado refletiu-se substancialmente no aprofundamento das disparidades econômicas entre as regiões. Enquanto o Sudeste vivia um processo consolidado de industrialização, impulsionado pelo apoio governamental e pela concentração de investimentos, o Nordeste encontrava-se em posição desvantajosa com a persistência de um modelo econômico enfraquecido pelas secas recorrentes e pela falta de políticas adequadas para incentivá-lo.

A assimetria na atuação do Estado brasileiro na implementação das políticas de industrialização entre o Sudeste e o Nordeste aprofundou as disparidades econômicas existentes e manteve um cenário de subdesenvolvimento na região Nordeste. Torna-se evidente a necessidade de uma abordagem mais abrangente e efetiva, considerando as peculiaridades socioeconômicas e ambientais do Nordeste, a fim de buscar um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o país.

Dados de forma sucinta os fatores, observa-se como compreender a história de uma forma mais expositiva se torna essencial para analisar as transformações subsequentes e os desafios enfrentados pelo Nordeste ao longo dos séculos. Portanto, para interpretar a região Nordeste brasileira durante a primeira metade do século XX se faz necessário voltar ao passado e examinar suas raízes econômicas.

Nesse contexto, este período é marcado por um esforço analítico, particularmente de Celso Furtado em produzir teses e difundir um arcabouço teórico capaz de investigar as relações existentes entre o subdesenvolvimento atrelado à investigação da questão regional, tendo como finalidade a construção de uma fundamentação competente para guiar o planejamento econômico regional e fornecer soluções praticáveis para a superação da condição de subdesenvolvimento, para além do diagnóstico das questões das secas. Concepção esta que motiva a criação da SUDENE como instrumento de planejamento e implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional.

A contribuição ímpar de Celso Furtado para a análise da região Nordeste, desde sua formação econômica até a criação da SUDENE, torna-se essencial para o entendimento das origens e consequências das raízes históricas e estruturais que contribuíram para a construção da condição de subdesenvolvimento da região.

Visto isto, esta monografia pretende explorar a problemática do Nordeste e a origem da criação da SUDENE, sob a ótica das reflexões e propostas de Celso Furtado e de outros autores que estudaram sua obra e atuação. Através desse exame minucioso, pretende-se compreender como os fatores da colonização, da estrutura agrária, da ausência de infraestrutura e da concentração de renda foram determinantes para a perpetuação das disparidades sociais e

econômicas na região. Por isso, torna-se evidente a necessidade de compreender as raízes profundas da desigualdade regional do Nordeste brasileiro em relação ao Centro-Sul através da importante análise do contexto histórico e estrutural. Por meio dessa análise, buscamos compreender o impacto das ações da SUDENE na busca pelo desenvolvimento sustentável do Nordeste, contribuindo assim para o debate acadêmico sobre estratégias de promoção do desenvolvimento regional.

Dessa forma, a monografia está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Essa estrutura permite uma análise abrangente e organizada da experiência de desenvolvimento regional com o surgimento da SUDENE. Ao explorar desde os fundamentos históricos até as políticas implementadas e seus impactos, esta monografia busca contribuir para uma compreensão mais profunda da dinâmica econômica e social vivida pela região Nordeste do Brasil.

No Capítulo 1 é feita uma análise resumida da formação e ocupação do espaço econômico nordestino desde o século XVI até meados do século XIX, ou seja, desde a formação do complexo nordestino até o momento seguinte da instauração do processo de avanço da inserção do setor industrial. Para tanto, examinaremos as bases históricas do subdesenvolvimento do Nordeste, destacando atividades econômicas dominantes como a cana-de-açúcar, a pecuária e o algodão que, ao mesmo tempo em que moldaram a economia regional, não foram capazes de sustentar o processo de desenvolvimento equitativo. A concentração de renda nas mãos da elite agrária, a ausência de investimentos produtivos e a limitada formação de capital na região representaram obstáculos significativos ao progresso socioeconômico. Ademais, a relação desigual entre o Nordeste e o Centro-Sul, marcada pela industrialização concentrada nesta última região, aprofundou a disparidade econômica entre as regiões, o que contribuiu para evidenciar o estado de subdesenvolvimento do Nordeste.

O Capítulo 2 busca examinar o contexto em que surge a problemática regional no Nordeste, destacando a associação da percepção das secas como diagnóstico do problema recorrente na região. Posteriormente, serão tratadas as primeiras tentativas de desenvolvimento do Nordeste a partir da década de 1950, mas destacando o cenário pré-SUDENE com os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (JK), relacionando os desdobramentos deste período com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959 pelo governo federal para estudar e propor soluções para a problemática regional do Nordeste, que enfrentava sérios problemas econômicos e sociais. Tal grupo elaborou um diagnóstico detalhado da região, identificando seus problemas e potencialidades, além de propor um conjunto de políticas públicas para estimular o desenvolvimento econômico

e social da região. As propostas do plano de ação do GTDN foram utilizadas como base para a criação da SUDENE no mesmo ano em que passou a ser responsável por implementar as políticas públicas propostas pelo grupo.

Nesse contexto, Celso Furtado emergiu como figura central na compreensão dos dilemas do Nordeste. Sua profunda e abrangente análise das causas do subdesenvolvimento, indo além das explicações simplistas baseadas na seca, resultou na criação da SUDENE como autarquia responsável pela formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional. O surgimento da SUDENE representou um marco significativo tanto na política econômica quanto no planejamento regional e refletiu uma mudança fundamental na compreensão das causas e soluções para o subdesenvolvimento do Nordeste.

O Capítulo 3 trata do planejamento proposto pela SUDENE em duas fases distintas. Na primeira fase, que decorreu de 1959 a 1961 sob a organização do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), a autarquia enfrentou problemas devido à representação política do Conselho, que limitou a implementação das reformas propostas. O impacto dessas restrições nas negociações e no desenvolvimento regional será discutido nesse capítulo. A segunda fase ocorre a partir da aprovação do Plano Diretor I em 1961. Com essa aprovação, a SUDENE ganha maior autonomia para iniciar suas atividades de estudo, coordenação e controle na região Nordeste. Examinamos também a aprovação do Plano Diretor II, que estabeleceu as diretrizes para o período de 1963 a 1965, e como o contexto político e social influenciou sua elaboração e implementação, bem como seus efeitos na atuação da SUDENE. Destaco o impacto do golpe militar de 1964, que provocou mudanças políticas significativas que influenciaram os rumos e as ações da SUDENE. Analiso como o golpe afetou o poder institucional da SUDENE e suas implicações para as estratégias de desenvolvimento regional. Nesse período pode-se observar uma mudança na postura e na execução das ideias propostas por Celso Furtado e pela própria SUDENE.

Portanto, examinaremos a questão do Nordeste e o surgimento da SUDENE a partir dos fundamentos teóricos de Celso Furtado e também das contribuições de outros estudiosos que analisaram sua obra e atuação. Ao examinar o impacto das políticas implementadas pela SUDENE e as transformações ocorridas na região, pretende-se compreender o papel que a autarquia desempenhou no processo de apoio ao desenvolvimento regional.

Por fim, ao aprofundar nosso estudo sobre o tema, procuramos contribuir para a ampliação do conhecimento acadêmico sobre as estratégias adotadas para enfrentar o subdesenvolvimento do Nordeste, com foco na importância da criação da SUDENE e suas consequências para o desenvolvimento da região.

## 1 FORMAÇÃO ECONÔMICA DO NORDESTE

### 1.1 Cultura da Cana-de-Açúcar

Desde sua incorporação à dinâmica colonial no século XVI, o processo de desenvolvimento econômico nordestino esteve ligado prioritariamente à ocupação das terras férteis do litoral, no exercício da exploração colonial no fornecimento de matérias-primas e produtos tropicais a serem comercializados para o mercado internacional, por meio de um comércio submetido ao controle da metrópole portuguesa<sup>3</sup>.

Dessa forma, observa-se que a exploração colonial na região seguiu o modelo comum do período, caracterizado pela implementação da grande empresa agrícola. O molde desenvolveu-se através da inserção de uma estrutura fundiária baseada na grande propriedade e pautada na execução de atividades agrícolas monocultoras, assentadas a uma sólida estrutura socioeconômica de regime de mão de obra escrava<sup>4</sup>, assinalado pela forte concentração de renda e terra nas mãos das elites.

Inicialmente, a exploração colonial no Nordeste emerge com a plantação da cana-de-açúcar, transfigurando-se como a principal atividade econômica do país. O favoritismo deste produto decorreu de um cenário motivado pela existência de uma forte demanda e aceitação do produto no mercado europeu. A implantação desta cultura era vista por Portugal de forma auspiciosa em razão do conhecimento adquirido dos portugueses na produção de açúcar em outras colônias, como de Cabo Verde e Açores, facilitando o processo de introdução do cultivo na região. Essas condições derivaram na especialização da economia da região na produção de cana-de-açúcar a partir dos séculos XVI e XVII (PRADO JÚNIOR, [1945] 2004; FURTADO [1959] 2003).

A produção especializada de açúcar consolidou, assim, o processo de cultivo centrado nos engenhos, gerou riqueza para uma elite específica e promoveu características socioeconômicas duradouras próprias da região, já que grande parte da renda do Nordeste provinha da plantação de cana-de-açúcar. Consequentemente, este setor tornou-se um elemento chave na criação, distribuição e modo de acumulação de capital.

---

<sup>3</sup> A relação estabelecida entre colônia e metrópole seguia o princípio do “exclusivo metropolitano”, na qual a colônia se dedicaria a vender seus produtos a sua metrópole.

<sup>4</sup> Nos primeiros anos da exploração colonial, a mão-de-obra indígena foi recrutada. No entanto, logo ficou claro que o uso de escravos nativos não era possível na escala exigida pelo empreendimento agrícola. Assim, no período marcado pela ascensão do comércio açucareiro, os escravos africanos entraram em cena para ampliar a escala do cultivo (cf. FURTADO [1959] 2003, cap. 8).

Segundo Furtado (2003), nesse período, pelo menos 90% dos rendimentos auferidos no negócio açucareiro do país permaneciam destinados aos proprietários, cabendo o restante a Portugal. Uma das causas mais importantes que impulsionam essa atividade econômica é o uso generalizado de mão de obra escrava na produção de açúcar, como já explicado acima.

O uso de mão de obra escravizada contribuiu para que o capital produtivo e a renda do setor permanecessem concentrados sob o domínio de um estrato socioeconômico restrito no poder dos senhores de engenhos, visto que as despesas dessa parcela da população eram centradas majoritariamente na manutenção e produção de suas fazendas. Como o proprietário do engenho detinha a posse dos fatores de produção, a renda gerada proveniente do cultivo e do comércio retornava para sua detenção. O mecanismo de funcionamento econômico não permitia a interação e a articulação entre o sistema produtivo e de consumo, tornando o fluxo de renda monetário praticamente inexistente.

Embora a produção total de açúcar tenha crescido rapidamente, não houve diversificação dos investimentos dos lucros no desenvolvimento de outras atividades econômicas. A não existência de um fluxo monetário tornava impraticável o encadeamento do fluxo de renda e capital para desenvolver setores e estratos sociais, tornando a economia da região não diversificada. A falta de uma população com renda disponível para gastos impedia a criação de um fluxo monetário que pudesse impulsionar a economia em outras atividades para além do açúcar.

## **1.2 Pecuária: Uma Atividade Complementar à Cana-de-Açúcar**

O resultado da tendência de especialização no cultivo da cana-de-açúcar foi uma expansão produtiva e territorial na região Nordeste. À proporção que o setor produtivo do açúcar se ampliava durante os séculos XVI e até meados do século XVII, influenciava o movimento de expansão produtiva e territorial em direção ao agreste e sertão, através da segunda atividade econômica da região, a pecuária (CARVALHO, 2018). A pecuária teria como principal função exercer o papel de atividade econômica subsidiária à atividade de produção de açúcar, no abastecimento de carne, couro e o próprio boi como animal de força. “E foi a separação das duas atividades econômicas - a açucareira e a criatória - que deu lugar ao surgimento de uma economia dependente na própria região nordestina” (FURTADO, [1959] 2003: 67).

No entanto, esse crescimento foi desacelerado no final do século XVII, quando a produção de açúcar no Nordeste sofreu uma concorrência crescente do açúcar produzido no

Caribe (Antilhas), causando uma queda na demanda do mercado internacional e nos preços do açúcar. Esse cenário levou ao relativo esgotamento do setor açucareiro na região, conforme destacado (cf. CARVALHO, 2018). No desfecho do primeiro quarto do século XVII, a ação geopolítica de Portugal, que se fundiu à Espanha no período da União Ibérica, desencadeou um realinhamento no cenário do comércio açucareiro brasileiro. A anexação de Portugal à Espanha e a consequente suspensão da aliança entre portugueses e holandeses provocaram uma cisão no sistema cooperativo que sustentava a produção de cana-de-açúcar. A invasão holandesa e a ocupação de áreas estratégicas como Bahia (1624) e Pernambuco (1630) proporcionaram aos holandeses um valioso conhecimento do processo de produção do açúcar. A presença holandesa em solo brasileiro propiciou o surgimento de uma concorrência em grande escala no Caribe, onde a produção de açúcar foi intensificada. As Antilhas emergiram como um sólido polo produtivo. A abertura para a competição e a dissolução do monopólio provocaram uma deterioração dos preços açucareiros. O enfrentamento com o mercado caribenho afetou adversamente a produção brasileira de açúcar, ocasionando uma abrupta redução nos preços internacionais. (cf. FURTADO [1959] 2003; GALVÃO, 1988).

Diante disso, a queda na demanda por açúcar teve impacto direto na capacidade produtiva dessa atividade econômica, cuja manutenção e expansão dependiam da renda. Com menos recursos disponíveis, era difícil para os produtores manterem seus meios de produção, resultando em um freio na expansão da terra e na falta de capacidade de administrar a mão de obra escrava necessária para manter a produtividade do setor açucareiro. Diante de um cenário de queda na demanda e nos preços do açúcar no mercado externo, a pecuária se expandiu no Nordeste no início do século XVIII.

O grande *boom* da pecuária está relacionado à queda da capacidade de produção de açúcar. Diante da falta de oportunidades para atividades produtivas, esse setor passou a absorver o elevado excedente da população que não era aproveitado na decadente indústria açucareira. Como apontou Furtado ([1959] 2003), a rentabilidade da economia pecuária estava diretamente ligada à rentabilidade da economia açucareira. Por conseguinte, quando ocorria a migração da população da economia açucareira para a pecuária durante as fases de contração, a pecuária tendia a se transformar em uma economia de subsistência.

A concentração de mão de obra dessa região nesse setor ocorre pela observação da população como possibilidade de espaço para garantir ao menos seu sustento, visto que a estrutura dessa atividade se tornou acessível devido à não necessidade de vultosos investimentos para a inserção na atividade, pois o animal necessita apenas de vegetação para seu alimento e espaço para procriação. Nesse período, a expansão econômica do Nordeste

consistiu em um processo de retrocesso econômico, em que o setor açucareiro de alta produtividade perdeu espaço e importância relativa, enquanto a pecuária representou o avanço do setor de subsistência.

Em virtude disso, o crescimento populacional impulsionado pela propagação da atividade entre um contingente considerável de colonos com poucos recursos resultou no crescimento extensivo da pecuária pelos interiores, refletindo no progressivo distanciamento das áreas criatórias em relação ao seu principal mercado consumidor do litoral. O aumento das distâncias traduz-se, assim, no aumento dos custos de produção e na baixa rentabilidade da atividade.

A estrutura econômica do Nordeste no século XVIII, portanto, foi marcada pela baixa produtividade açucareira e pela expansão da pecuária como meio de subsistência caracterizado por baixos rendimentos, refletindo a atrofia no nível tecnológico e econômico da região em um período em que grande parte da população produzia apenas o necessário para sobreviver. Embora grande parte da mão de obra da região fosse direcionada para essa atividade, a falta de geração de renda impedia que a cadeia produtiva se estruturasse para outras atividades.

Como apontou Furtado ([1959] 2003), a economia do Nordeste experimentou um longo período de involução, no qual o setor de alta produtividade perdeu importância e a produtividade do setor pecuário declinou à medida que crescia. O aparente crescimento da economia pecuária refletia, na verdade, o crescimento do setor de subsistência, que abrigava uma proporção crescente da população. “Dessa forma, de sistema econômico de alta produtividade a meados do século XVII, o Nordeste se foi transformando progressivamente numa economia em que grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir” (FURTADO, [1959] 2003: 75).

Somando-se a isto, a crise econômica no Nordeste se aprofundou com as crescentes perspectivas promissoras de mineração. A descoberta das primeiras minas de ouro alterou o centro dinâmico da colônia ao transferir a importância produtiva do Nordeste para a região mineira em decorrência da expansão do ciclo do ouro. A partir do final do século XVII, o atual estado de Minas Gerais tornou-se assim um novo local de exploração econômica do Brasil. No entanto, esse florescimento perdurou até o final do século XVIII, quando a produção mineira entrou na fase de esgotamento dos recursos minerais (cf. CARVALHO, 2018).

### 1.3 A emergência do algodão nordestino

No final do século XVIII, com o recuo da exploração aurífera, coincidente com mudanças no contexto externo<sup>5</sup>, em que circunstâncias políticas e sociais beneficiaram dois produtos do Nordeste – o açúcar e o algodão. O início do século XIX é marcado pelo aumento da demanda externa por açúcar, em um sinal de recuperação da atividade que havia apresentado declínio no século anterior. Neste cenário, ocorre a Revolução Haitiana (1791-1804) e o açúcar brasileiro retorna ao seu crescimento, devido à causalidade da instabilidade interna no Haiti e declínio produtivo do maior concorrente do açúcar brasileiro. Já a cultura do algodão expandiu-se no Nordeste a partir da primeira metade do século impulsionado pelo desenvolvimento da nascente indústria têxtil na Inglaterra, a partir da Primeira Revolução Industrial no final do século XVIII, para atender ao aumento da demanda pela matéria-prima em meio à desaceleração do maior produtor mundial, os Estados Unidos da América (EUA), que passava pelo processo de Guerra da Independência (1776-1783), interrompendo a relação comercial com a Inglaterra, aumentando a demanda do algodão brasileiro no mercado externo.

À vista disso, a exportação do algodão e açúcar se unem como as principais atividades da economia nordestina, retomando o avanço das atividades do setor, influenciado pelos acontecimentos de fatores externos que proporcionam a retomada do açúcar que entrou em colapso no século anterior no Nordeste e a ascensão do cultivo do algodão (cf. CARVALHO, 2018).

Vale notar como a introdução do algodão trouxe algumas mudanças na dinâmica da economia da região, deixando de ser centrada apenas no açúcar e na pecuária. As novidades podem ser observadas ao destacarmos diferenças e semelhanças entre as atividades do Nordeste. Uma das principais diferenças entre o cultivo da cana-de-açúcar e do algodão, concerne no modo como a produção açucareira exigia investimentos consideráveis em terra, mão de obra e equipamentos. Já o algodão, por sua vez, era mais acessível, podendo ser cultivado por pequenos e grandes proprietários, sem a necessidade do uso extensivo de mão de obra escrava. A grande diferença entre estas atividades consiste em como se dava estrutura produtiva.

---

<sup>5</sup> “O último quartel do século XVIII e os primeiros dois decênios do seguinte estão marcados por uma série de acontecimentos políticos que tiveram grandes repercussões nos mercados mundiais de produtos tropicais. O primeiro desses acontecimentos foi a guerra de independência dos EUA, a cujos reflexos indiretos na região maranhense já nos referimos [produção e exportação de algodão e arroz]. O segundo foi a Revolução Francesa e os subsequentes transtornos nas suas colônias produtoras de artigos tropicais. Por último vieram as guerras napoleônicas, o bloqueio e o contra bloqueio da Europa, e a desarticulação do vasto império espanhol da América.” (FURTADO, [1959] 2003: 99).

Na produção de cana-de-açúcar, havia a utilização de escravos para todo o processo, desde o plantio até a colheita. Já na produção algodoeira, utilizava-se a figura do "meeiro", que produzia o algodão e entregava ao proprietário da terra, recebendo um valor pela sua produção. Essa estrutura de produção era semelhante à pecuária de subsistência, na qual o produtor utilizava a terra de forma compartilhada com o proprietário e podia realizar cultivos para sua própria subsistência, o que permitia a autossustentação da força de trabalho (cf. CASTRO, 1980; ANDRADE, 1986). O algodão então passa a ocupar uma área significativa do imenso semiárido nordestino, local anteriormente massivamente utilizado no exercício da criação do gado. Ambas as atividades ocupam o segundo plano como “culturas de subsistência” baseadas na estrutura produtiva típica da pequena propriedade (OLIVEIRA, 1977: 49).

Assim como a cana-de-açúcar, a produção de algodão era orientada para atender à demanda externa. O preço e as condições de oferta eram determinados pelo mercado internacional, tornando a participação destes itens, em especial do algodão nordestino no mercado global, relativamente pequena, a não ser em períodos de crises das outras fontes supridoras. Isto é, “o algodão nordestino jamais conseguiu impor-se no exterior: sua participação no mercado internacional só se tornava significativa por ocasião de grandes crises nas demais fontes supridoras. Isso é particularmente claro quando examinamos os avanços e recuos do Nordeste e o Sul dos Estados Unidos. A Guerra da Independência, bem como a (da) Secessão, permitiram grandes avanços do algodão brasileiro, mas o retorno à normalidade norte-americana trouxe sempre o recuo da produção brasileira” (CASTRO, 1980: 18-19).

Por isso, não havia incentivos para desenvolver atividades de maior grau tecnológico, como a instalação de fábricas que pudessem abastecer o mercado interno. Não seria benéfico para o capital estrangeiro estimular esse tipo de investimento, pois a melhoria da produtividade das atividades abriria um precedente para a redução de seus próprios lucros. Assim, seria preferível manter o funcionamento da divisão internacional do trabalho com pouca diversificação da economia e ausência de incentivos à adoção de tecnologias mais avançadas que tornassem a produção mais eficiente. Essa situação era semelhante à do açúcar, cuja produção também era voltada para a exportação e cujo preço e modo de produção eram definidos pelo comércio internacional, sem incentivos à especialização tecnológica e à diversificação econômica. Essa relação sustentava a condição de que os itens nordestinos estivessem constantemente expostos às condições impostas pelo mercado internacional.

Portanto, segundo Furtado ([1959] 2003: cap. 20), para que o Brasil pudesse assumir uma postura dinâmica em relação à econômica, seria necessário integrar-se nas linhas em expansão do comércio internacional. O dinamismo necessário para impulsionar o

desenvolvimento através das culturas tradicionais, como a cana-de-açúcar e o algodão nordestino era remota, uma vez que seus preços tendem a declinar conforme as pressões das oscilações do mercado internacional.

O contexto descrito acima acerca das culturas tradicionais do Nordeste, açúcar e algodão, evidencia como esses produtos estavam propensos a ter sua rentabilidade cíclica conforme as variações externas e sujeitas a perderem espaço no mercado internacional. Nesse cenário, mostra-se uma necessidade no Brasil de encontrar novos produtos de exportação que fossem viáveis e utilizassem o abundante fator de produção do país: a terra. O surgimento do café, cultura bem adaptada às condições de clima e solo brasileiras, mostrou-se uma alternativa promissora (cf. FURTADO, [1959] 2003: cap. 20).

Nesse panorama, no século XIX, iniciava-se na economia brasileira a preeminência da concentração do eixo econômico no Centro-Sul do Brasil, devido ao novo fator dinâmico da economia: o café. A ascensão do café como um produto essencial para a economia brasileira impulsionou o desenvolvimento de várias regiões produtoras, inicialmente no Rio de Janeiro, mas com seu grande auge produtivo em São Paulo. Sendo assim, a partir de 1840, o café tornou-se o principal item da pauta exportadora do Brasil, ao lado do açúcar, que era o pilar das vendas do Nordeste no setor externo, mas que naquele momento estava em declínio (cf. CARVALHO, 2018: p.24). Dessa forma, enquanto o café prosperava no Sudeste, impulsionando o desenvolvimento de São Paulo e outras regiões produtoras, o Nordeste enfrentava dificuldades devido ao declínio da indústria açucareira. Este cenário começa a apontar a construção de uma trajetória de divergência econômica entre as regiões, que deram impulso às disparidades regionais no país e contribuíram para a formação de um desequilíbrio econômico e social que perdurou por muitos anos. Nesse período, o Centro-Sul vivenciou um *boom* do setor cafeeiro e, de certa forma, a renda começava a fluir para outras atividades, até mesmo para a pecuária sulista.

Portanto, a ascensão do café como principal produto de exportação do Brasil, em contraste com o declínio da produção açucareira no Nordeste, desempenhou um papel importante na configuração econômica do país. Esse processo evidencia a importância de entender as dinâmicas regionais e as transformações econômicas que moldaram o Brasil ao longo do tempo.

O café como cultura de exportação torna-se viável e rentável no Brasil, sendo fundamental para impulsionar a economia do país e permitir sua reintegração no mercado internacional. O café transfigurou-se o principal produto de exportação do Brasil no século XIX, sendo responsável por grande parte da entrada de divisas no país e pelo desenvolvimento

de novas atividades econômicas. Com a expansão da produção cafeeira, o país passou por um processo de modernização e urbanização, consolidando-se como um importante centro dinâmico na economia mundial.

Segundo Furtado ([1959] 2003: cap. 20), durante a fase inicial da economia cafeeira, inicia-se a formação de uma nova classe burguesa, que desempenha a responsabilidade de financiar o desenvolvimento do país na formação de uma base para o desenvolvimento industrial no Centro-Sul, pois os recursos gerados por essa atividade foram direcionados para outros setores. Nesse período, a formação de uma nova classe empresarial foi fundamental para o desenvolvimento do país. Com o tempo, a economia cafeeira se tornou capaz de autofinanciar sua expansão extraordinária, consolidando-se como uma das principais atividades econômicas do Brasil. Esse processo centralizou o fluxo financeiro e reverberou na negligência dos esforços de desenvolvimento econômico em detrimento de outras regiões, como o Norte e o Nordeste (cf. CARVALHO, 2018: p.24).

Cabe ressaltar que o processo de abolição da escravidão no Brasil, ocorrido em 1888, teve um impacto significativo no declínio das culturas tradicionais do Nordeste, como o açúcar e o algodão. Com o fim da mão de obra escrava, muitos proprietários rurais não tiveram condições de arcar com os altos custos de contratação de trabalhadores livres. Não houve uma absorção eficiente da mão de obra para atividades que gerassem renda, o que levou um maior contingente populacional à subsistência.

No entanto, é importante mencionar que a transição para o trabalho assalariado na produção cafeeira, a partir da segunda metade do século XIX, criou condições para a integração produtiva regional, especialmente no estado de São Paulo. A entrada de trabalhadores livres através da imigração europeia, juntamente com o desenvolvimento de modernização das cidades, gerou efeitos de encadeamento e reprodução, preparando o terreno para a implantação e o crescimento industrial no Centro-Sul.

O processo foi impulsionado pela economia cafeeira em constante expansão, que criou as condições necessárias para o surgimento e crescimento da indústria na região. A industrialização concentrada no Sudeste permitiu a integração dos mercados do Nordeste com outras regiões, consolidando um centro capitalista em São Paulo. Enquanto a economia cafeeira se desenvolvia, o capital industrial paulista trabalhou para integrar gradualmente o mercado nacional, garantindo a continuidade do crescimento. Esse processo foi caracterizado por um sistema específico de trocas inter-regional, no qual São Paulo aumentava constantemente as exportações de produtos industriais e, ao mesmo tempo, importava cada vez mais matérias-primas e alimentos de outras regiões. Como resultado, o Centro-Sul, especialmente o Sudeste,

torna-se o líder econômico do país, promovendo a construção do mercado interno nacional e a industrialização concentrada na região.

Todavia, no fechamento do século XIX, entre os anos de 1877-79, registrou-se a ocorrência da primeira grande seca, evento de fundamental importância que moldou o cenário socioeconômico do Nordeste. Este episódio climático marcou um ponto de inflexão, catalisando a percepção das secas como uma questão crítica e uma das possíveis raízes do atraso econômico regional, conforme será explorado adiante. É de realçar que as secas, são fenômenos naturais cíclicos, estão a assumir um caráter recorrente, pelo que esta grande seca poderá ser interpretada como o primeiro grande marco a evidenciar-se como um problema de considerável magnitude, tanto econômica como social, para o Nordeste.

## 2 A PROBLEMÁTICA REGIONAL DO NORDESTE

### 2.1 Anos de imobilidade econômica nordestina

Considerando toda a situação econômica descrita anteriormente do Nordeste, no final do século XIX, mais precisamente em 1877<sup>6</sup>, a região foi assolada por uma das maiores secas já registradas. Esse evento climático gerou um forte impacto, ao determinar o panorama socioeconômico nordestino, despertando o estabelecimento da mudança na perspectiva socioeconômica do Nordeste e da atuação do Estado em relação à região.

Neste período, os efeitos drásticos da seca se mostraram mais intensos, se comparados a períodos anteriores, diante da intensa queda da renda nas áreas mais atingidas e do aumento nas taxas de mortalidade. A então condição climática marca o discurso do impacto das secas para explicar as possíveis causas para o subdesenvolvimento econômico da região (cf. CARVALHO, 2018).

É com base nessa ideia que em 1909, quase três décadas após a primeira grande seca da região, foi implementada a primeira política de intervenção do Estado contra a questão climática, com a inauguração do primeiro órgão federal de intervenção regional, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) (cf. CARVALHO, 2018). De 1909 a 1915, o IOCS teve por objetivo a realização de levantamentos cartográficos para subsidiar o planejamento e a implementação de políticas de combate à escassez de água na região, tendo como foco a construção de pequenos açudes para armazenar água durante os períodos chuvosos.

Todavia, ao passo que ocorria paralelamente às políticas públicas implementadas no Nordeste por meio da IOCS, no início do século XX, ocorria uma construção estrutural voltada para a transição de uma economia rural para um processo de modernização e industrialização concentrado na região Centro-Sul.

A industrialização proveniente dos recursos do café que adentrava a região Centro-Sul, principalmente em São Paulo, foi impulsionada por uma estratégia de desenvolvimento que visava modernizar não apenas a economia, mas também a sociedade, como por exemplo com a promoção da urbanização das cidades.

A industrialização e o processo de urbanização desencadeados nesse período trouxeram mudanças significativas para o país, concentrando-se principalmente nas grandes cidades e regiões mais desenvolvidas. Essa transformação econômica e social teve um impacto direto na

---

<sup>6</sup> No contexto da grande seca de 1877, iniciou-se o êxodo da região, o que seria uma condição recorrente enfrentada pela população, tornando-se em uma das principais características socioeconômicas da região ao longo do século XX.

desigualdade regional, uma vez que as regiões mais industrializadas do país atraíram investimentos, geraram empregos e concentraram a maioria do desenvolvimento econômico.

Essa disparidade na atuação do poder público entre as regiões resultava em um cenário de profunda desigualdade regional, com disparidades socioeconômicas cada vez mais acentuadas. Enquanto o Centro-Sul vivenciava um rápido processo de modernização e industrialização, o Nordeste encontrava-se limitado pelas adversidades climáticas, a falta de investimentos adequados e a ausência de políticas públicas direcionadas para seu desenvolvimento.

A concentração de atividades econômicas no Centro-Sul, em detrimento de outras regiões, como o Nordeste, contribuiu para acentuar as disparidades regionais e acentuar a desigualdade socioeconômica. A falta de investimentos e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional do Nordeste dificultou sua inserção no processo de industrialização, perpetuando a dependência da região em relação às atividades agrícolas e acentuando as desigualdades sociais e econômicas.

O direcionamento e a concentração de investimentos no Centro-Sul, em especial no estado de São Paulo, com foco no setor têxtil, acabaram por consolidar a região como o principal polo industrial do país. A partir do início do século XX, a região Centro-Sul se tornou o epicentro da industrialização brasileira, abrigando a maioria das indústrias e impulsionando o desenvolvimento econômico do país.

Com a consolidação do setor industrial no Centro-Sul, essa região passou a exercer uma grande influência na economia e na política nacional. O estado de São Paulo, em particular, se tornou uma potência industrial e financeira, ditando os rumos econômicos e políticos do país. Essa centralização de poder e riqueza no Centro-Sul acabou por intensificar as desigualdades regionais, aprofundando a disparidade socioeconômica entre as diferentes regiões brasileiras.

Mesmo após a criação da IOCS, a economia do Nordeste manteve-se praticamente inalterada até a Revolução de 1930, assim como as políticas públicas destinadas à região. Durante esse período, o IOCS passou por uma modificação de nomenclatura, sendo renomeado como Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1915. No entanto, sua atuação limitou-se principalmente a construção de intervenções hidráulicas na região.

Apesar da mudança de nome, as ações da agência mantiveram praticamente o funcionamento da estrutura anterior, não sendo suficientes para promover uma transformação significativa na economia do Nordeste. O papel do IFOCS ainda era limitado e incapaz de enfrentar os desafios estruturais e socioeconômicos da região. De 1918 a 1930, a agência enfrentou cortes orçamentários que limitaram ainda mais sua capacidade.

Essa limitação de recursos e a falta de uma abordagem mais abrangente e estratégica por parte do poder público contribuíram para a continuidade das desigualdades e do subdesenvolvimento no Nordeste. A ausência de investimentos significativos e de políticas efetivas de desenvolvimento econômico e social perpetuou as condições desfavoráveis da região e dificultou sua integração nos processos de modernização e industrialização ocorridos em outras partes do país.

Esse quadro torna-se ainda mais complexo com a crise de 1929, que abalou significativamente o país. Após a crise de 1929 a integração entre o Nordeste e as regiões do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro, foi estreitada devido ao estímulo à diversificação da base agrícola paulista na cultura da cana-de-açúcar e do algodão (cf. CARVALHO, 2018). Antes desse período, o Nordeste possuía uma relação comercial significativa com essas localidades, mas a partir dos anos 1930, essa integração se modifica.

Surge uma nova competição nacional nos mercados interno e externo para os dois produtos anteriormente dominados pelo Nordeste. Essa fase acentuou ainda mais a divisão entre o Centro-Sul, impulsionado por um dinâmico processo de industrialização, e o estagnado Nordeste, dependente da velha estrutura dos setores exportadores, especialmente o açúcar e o algodão, sem capacidade de diversificação para outras atividades produtivas.

Essa intensificação da integração econômica entre as regiões Nordeste e Sudeste ocorreu em um contexto em que o Nordeste apresentava uma base econômica pouco diversificada e de baixa produtividade. A região dependia fortemente do comércio inter-regional, ou seja, das trocas comerciais realizadas dentro do próprio país, considerando o período conturbado externo. Essa dependência limitou a capacidade de enfrentar a crescente competitividade econômica entre as regiões do país.

Com o desenvolvimento da industrialização e a consolidação da indústria paulista, São Paulo intensifica sua posição como centro econômico forte e atrativo do Brasil. O estado passou a concentrar inúmeras indústrias e oferecer melhores oportunidades de trabalho e condições socioeconômicas mais favoráveis, atraindo mão de obra e investimentos, o que contribuiu para o agravamento das disparidades regionais.

O Nordeste, com sua estrutura econômica mais voltada para as atividades agropecuárias, enfrentou dificuldades para competir com a indústria paulista e sofreu as consequências da intensificação da competitividade econômica entre as regiões. A falta de diversificação econômica, a baixa produtividade e a dependência do comércio inter-regional limitaram a capacidade do Nordeste de se adaptar às mudanças no panorama econômico do país.

O Nordeste enfrentou duras consequências desse acirramento da competitividade. A região viu suas atividades econômicas tradicionais, como a produção de algodão e cana-de-açúcar, perderem espaço para os produtos industrializados do Sudeste. Além da presente concentração de investimentos e oportunidades de emprego no Sudeste, gerando como consequência o movimento de êxodo da mão de obra nordestina em busca de melhores condições de vida nas regiões mais industrializadas.

Essas transformações acentuaram as desigualdades regionais e colocaram o Nordeste em uma posição de desvantagem econômica em relação ao Sudeste. A região precisou lidar com o desafio de diversificar sua economia, aumentar sua produtividade e buscar novas oportunidades de mercado para superar as consequências negativas desse acirramento da competitividade econômica entre as regiões brasileiras.

Todavia, entre 1930 e 1960, ocorreu a segunda fase do processo de integração comercial do Nordeste à dinâmica nacional, com um enfoque prioritário na industrialização do Centro-Sul do país. Durante esse período, ocorreram duas grandes secas (1930-1932 e 1940-1942) que tiveram um impacto significativo na região nordestina. Essas adversidades climáticas, somadas à perda de mercado interno para seus principais produtos, como o açúcar e o algodão, ocorrido em decorrência dos desdobramentos da crise de 1929 e ao intenso êxodo populacional em direção ao Sudeste, desencadearam uma mudança nas abordagens governamentais em relação ao Nordeste durante a Era Vargas (1930-1945).

Em 1930, Getúlio Vargas ao assumir seu mandato no governo do Brasil buscou fomentar a ideia da construção de um Estado moderno e nacionalista pautado no empenho de promover o desenvolvimento socioeconômico do país. A principal via para obter sua proposta seria através da implementação de políticas públicas de incentivo à intervenção do governo na promoção da industrialização do Brasil. O objetivo seria não apenas dar continuidade ao processo de industrialização e transformações sociais até então realizadas, mas de intensificar e expandir tal processo

No entanto, é importante ressaltar que as transformações e os impactos dessas políticas não ocorreram de maneira uniforme ou imediata. A industrialização e o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste foram processos complexos e gradualmente construídos ao longo das décadas seguintes, com avanços e desafios específicos em cada setor e região.

Diante dos significativos desafios no Nordeste brasileiro, incluindo secas recorrentes, pobreza extrema e um intenso êxodo populacional, o primeiro governo de Getúlio Vargas adotou uma postura intervencionista e implementaram políticas para fornecer suporte à região nordestina. Essas políticas buscaram mitigar os impactos das secas e promover o

desenvolvimento econômico e social da região. Foram realizados investimentos em infraestrutura hídrica, como a construção de açudes e sistemas de irrigação, visando garantir o abastecimento de água e fomentar a atividade agrícola.

Essa nova postura intervencionista representou uma mudança significativa na relação entre o Estado e a região nordestina, buscando superar as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento socioeconômico. No entanto, é importante observar como os resultados dessas políticas foram variados e nem sempre alcançaram os objetivos almejados, enfrentando desafios e limitações ao longo do processo.

Todavia, as políticas do Estado brasileiro para o Nordeste foram insuficientes para acompanhar as transformações econômicas necessárias na região. Enquanto o Centro-Sul recebia maior atenção e investimento em sua política industrial, as medidas destinadas ao Nordeste se concentravam em atividades já existentes e na continuidade das políticas de combate à seca. Mesmo com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933, sua atuação se limitou a expandir o sistema produtivo da cana-de-açúcar para outras regiões, fortalecendo ainda mais a produção em São Paulo e deixando o modelo arcaico de produção do Nordeste cada vez mais fragilizado diante da concorrência de outras regiões.

A emergência decorrente da forte seca de 1940-1942 levou o governo Vargas a tomar medidas de intervenção estatal no Nordeste por meio de políticas públicas específicas para enfrentar a prolongada estiagem. Inicialmente realizadas pela IFOCS, essas ações foram reforçadas com a criação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em 1945, conferindo uma melhor estrutura e recursos para a construção de barragens e açudes destinados a enfrentar as adversidades climáticas do semiárido (cf. CARVALHO, 2018).

No geral esses órgãos eram limitados a uma abordagem paliativa apoiado na realizando de construção de açudes e barreiras, na busca de amenizar os problemas causados pela seca. Porém essas ações não foram capazes de impulsionar uma transformação estrutural na economia do Nordeste, ao contrário, acabaram por perpetuar uma má distribuição agrária e de renda, pois muitas dessas obras beneficiaram apenas as elites agrárias, o que contribuiu para a continuidade da alta taxas de pobreza na região, especialmente durante os períodos de seca severa.

É importante ressaltar que a falta de investimentos em setores estratégicos e a ausência de uma política industrial mais abrangente contribuíram para a manutenção do Nordeste como uma região economicamente estagnada. A dependência contínua das atividades tradicionais, como a produção de cana-de-açúcar e algodão, aliada à falta de diversificação e modernização econômica, impediu o desenvolvimento mais significativo da região.

Portanto, apesar dos esforços do Estado em mitigar os impactos da seca e promover melhorias na infraestrutura hídrica, as políticas públicas voltadas para o Nordeste no período em questão ainda se mostraram insuficientes para impulsionar um desenvolvimento econômico mais amplo e sustentável.

No período em questão, o Estado adotou medidas voltadas principalmente para questões hídricas na região do Nordeste. Como resultado, o Nordeste se tornou a única região do Brasil a concentrar um conjunto de agências federais de fomento com atuação regional, como a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) em 1945. Seu principal objetivo era viabilizar a construção de uma usina hidrelétrica, concretizada somente em 1955 por meio do aproveitamento do potencial energético da cachoeira de Paulo Afonso, localizada no rio São Francisco. Além disso, em 1948, foi fundada a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF), com o propósito de explorar as condições econômicas da bacia hidrográfica do rio São Francisco, seguindo o modelo do Tennessee Valley Authority (TVA), inspirado em uma medida pública norte-americana (cf. CARVALHO, 2018).

Nesse contexto, nos primeiros anos do século XX, enquanto o governo implementava o aparato institucional, que se mostrou pouco eficiente em alterar a situação, acabou beneficiando os interesses das oligarquias locais. Ao mesmo tempo, no Centro-Sul, ocorria a transição de uma economia rural para uma economia urbana, impulsionada pelo processo de industrialização e modernização das cidades, especialmente em São Paulo.

Devido ao desenvolvimento industrial do país, houve uma reorientação da dinâmica econômica com ênfase no mercado interno. As trocas comerciais que antes eram realizadas com o exterior passaram a ocorrer em âmbito nacional. Os produtos manufaturados, de maior valor agregado, produzidos no Centro-Sul eram vendidos para o Nordeste, enquanto os produtos agrícolas eram fornecidos pela região nordestina.

Essa diferenciação na intervenção estatal resultou na preservação do sistema produtivo colonial no Nordeste, enquanto o desenvolvimento industrial era promovido no Centro-Sul. Isso gerou um aumento nas desigualdades de renda e ritmo de crescimento entre as regiões.

As condições econômicas originais foram mantidas, com a burguesia oligárquica e os trabalhadores inseridos em um sistema colonial. O Estado, por sua vez, atuou de forma indireta e ausente, sem um planejamento efetivo para enfrentar os problemas estruturais e socioeconômicos da região nordestina.

Esse período de construção de uma base institucional não foi capaz de romper a inércia econômica da região. As disparidades dos níveis de renda e do ritmo de crescimento entre essas

duas regiões se expandiram. Somente a partir de 1950, ocorre a intensificação do debate sobre a "questão regional", que na época era sinônimo de "questão nordestina" (cf. VIDAL, 2004).

## **2.2 Desenvolvimentismo dos anos 1950**

As sequelas da Segunda Guerra Mundial e a consequente reorganização política e econômica impactaram o contexto político e socioeconômico internacional no início da década de 1950. Os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS) eram os dois maiores blocos dominantes no mundo com seus respectivos aliados.

As nações vitoriosas buscaram reorganizar a ordem mundial e criar um equilíbrio de poder após a Segunda Guerra Mundial. No Bloco Ocidental, os Estados Unidos se tornaram a potência dominante, enquanto o Bloco Oriental era comandado pela União Soviética. Devido à divisão global dos países, os dois blocos se envolveram em um momento de conflito político e ideológico conhecido como Guerra Fria.

Os efeitos da Guerra Fria alteraram significativamente o funcionamento das relações internacionais e mudaram a política mundial. Conflitos indiretos se desenvolveram como resultado da disputa entre a União Soviética e os Estados Unidos com governos e grupos que apoiavam seus respectivos sistemas socioeconômicos, visando expandir influência em diferentes áreas do mundo. Além disso, houve um outro grupo de nações conhecido como "Terceiro Mundo", que inclui países em desenvolvimento e pobres como o Brasil e os da América Latina, tendo sido criado pela divisão dos EUA e da URSS.

Nesta situação, foram criadas instituições para coordenar as atividades econômicas e políticas capazes de atuar no processo de desenvolvimento econômico como uma prioridade. O cenário emergente, decorridos os desafios econômicos e sociais após as duas guerras mundiais e a Grande Depressão, fez diversas nações enfrentarem os desafios de reconstruir e construir infraestrutura para combater suas condições desiguais na busca de reduzir a pobreza e promover o crescimento econômico.

O então momento histórico ocasionou a ascensão do debate acerca da questão do desenvolvimento econômico como tema central da agenda dos governos e instituições de coordenação econômica e política no mundo ocidental. Organizações internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram estabelecidas para promover a estabilidade financeira e o desenvolvimento econômico nos países membros. Também houve a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), focada no desenvolvimento das economias latinas.

A maneira como as nações e regiões interagiam mudou como resultado da reestruturação do capitalismo. As trocas de matérias-primas deram lugar a acordos comerciais multilaterais e à exportação de produtos manufaturados por nações com indústrias mais avançadas para nações menos industrializadas (cf. FURTADO, 2014). O crescimento da indústria automobilística no Brasil na década de 1950 é um exemplo de como esse processo envolve a disseminação de empresas globais. Embora aceitassem as políticas e ações das nações desenvolvidas, principalmente dos Estados Unidos, que exerciam o controle sobre as relações e estruturas do bloco capitalista, as nações em desenvolvimento, principalmente do chamado terceiro mundo, exerceram um papel secundário nessa reformulação devido à sua posição de carência de uma base de autonomia tecnológica e industrial.

Esse cenário global ocasionou impacto na política brasileira a partir de 1950, nos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e, posteriormente, de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que conduziram um processo de industrialização e crescimento econômico do país. Ao encorajar o desenvolvimento por meio da inserção de investimento estrangeiro capaz de fomentar a manufatura e realizar projetos de infraestrutura, como a construção de Brasília (no governo JK), mesmo possuindo cada governo suas próprias características, ambos possuíam o ímpeto desenvolvimentista de promover a modernização da nação.

Durante a década de 1950, vários desafios surgiram, pressionando a execução de políticas públicas específicas para a região Nordeste do Brasil. Uma das principais preocupações era o reconhecimento do subdesenvolvimento regional do Nordeste. A região enfrentava obstáculos socioeconômicos substanciais como altas taxas de pobreza, falta de infraestrutura adequada e desenvolvimento industrial limitado. Este debate sobre as diferenças regionais destacou a necessidade de estratégias direcionadas para impulsionar o crescimento e reduzir as desigualdades da região.

Simultaneamente, a década de 1950 viu um foco significativo na industrialização de São Paulo, o grande centro econômico do país. Recursos foram direcionados para essa região, agravando as desigualdades regionais e aumentando as demandas por programas de desenvolvimento em outras regiões do país, como o Nordeste.

Durante os anos de 1950-1952 novamente o Nordeste enfrenta uma seca, mas diferentemente das anteriores, essa em específico acaba por gerar um divisor de águas na história da região. Esta seca influenciou significativamente na transformação da percepção do subdesenvolvimento econômico na região.

Essa seca causou grandes prejuízos e impactos sociais, econômicos e ambientais. Seus efeitos demonstraram como as estratégias adotadas para combater a estiagem no Nordeste,

baseadas principalmente no estudo cartográfico e na construção de açudes e represas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) não foram suficientes.

Após essa intensa estiagem, houve uma mudança nas perspectivas de desenvolvimento do Nordeste. Reconheceu-se que o problema da seca não pode ser resolvido apenas com a construção de barragens. Constatou-se que dever-se-ia adotar uma abordagem mais abrangente que considerasse aspectos sociais, econômicos e ambientais. Por meio da Assessoria Econômica do segundo governo Vargas (1951-1954), iniciou-se o processo de desmistificação do problema climático no Nordeste.

A partir desse período, a seca passou a ser vista como um problema complexo que requer ação governamental coordenada e políticas de desenvolvimento específicas para enfrentar seus impactos e promover o crescimento sustentável no Nordeste. No entanto, é importante notar que, de certa forma, as propostas e os diagnósticos da agência reproduziam políticas anteriores que enfatizavam soluções hidráulicas e fortaleciam a burguesia agrária da região (cf. TAVARES, 1991).

Portanto, se a Assessoria Econômica trouxe uma nova visão da seca como um desafio estrutural e socioeconômico, é importante notar que as propostas e diagnósticos da agência também preservaram alguns aspectos das políticas anteriores. Essa abordagem nem sempre atendeu plenamente às necessidades da população mais afetada pela seca, contribuiu para a reprodução de desigualdades e limitou o alcance das políticas de desenvolvimento regional.

A criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi uma parte importante da atuação da Assessoria Econômica após a grande seca de 1951. O objetivo do banco era fornecer resposta direta às dificuldades enfrentadas pela região, buscando mitigar os efeitos das adversidades climáticas e oferecer suporte financeiro, com foco no polígono das secas, abrangendo desde ajuda emergencial contra as secas até o fomento para a industrialização.

Porém, a abordagem de atuação do BNB refletiu a priorização das atividades agropecuárias como motor do desenvolvimento econômico da região, em consonância com a ênfase no fortalecimento da burguesia agropecuária mencionada anteriormente. Embora o banco tenha sido criado com a intenção de promover a diversificação econômica e o desenvolvimento industrial na região, sua atuação acabou concentrada principalmente no setor agrícola.

A característica da atuação do BNB, portanto, reflete a continuidade de uma abordagem que valorizava o setor agrícola como fonte de desenvolvimento econômico na região. Embora tenha havido esforços para diversificar as atividades econômicas, a ênfase nos empréstimos

agrícolas acabou prevalecendo, resultando em um direcionamento limitado para o crédito industrial.

Em 1954, ao final do governo de Getúlio Vargas, a economia do Nordeste não conheceu um desenvolvimento significativo e permaneceu em um estado socioeconômico análogo ao da década anterior, caracterizado pela estagnação econômica. Entretanto, começaram a se verificar transformações significativas que serviram de base para o período subsequente. O governo federal começa a desenvolver algum tipo de plano para a região, que será implementado por meio do planejamento econômico de Juscelino Kubitschek e ações de Celso Furtado.

Após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954, Café Filho assume a presidência (1954-1955), para executar dois anos de governo de transição até 1956, quando Juscelino Kubitschek, popularmente conhecido como JK, assume a Presidência da República, após ter sido vitorioso nas eleições de 1955.

O governo de Juscelino Kubitschek, que operou de 1956 a 1961, ficou conhecido por ter um forte caráter desenvolvimentista em relação à economia brasileira. A postura assumida por seu governo buscava promover o desenvolvimento industrial, principalmente pela promoção da industrialização com sede no estado de São Paulo e o empenho na ideia da construção da capital do país em Brasília. Pode-se dizer que Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek assumiram uma postura desenvolvimentista durante seus mandatos, mas JK assumiu uma postura mais aberta quanto à possibilidade de captação de capital vindo exterior.

JK implantou o Plano de Metas, cujo objetivo era acelerar o desenvolvimento econômico do país. O plano buscava promover o crescimento industrial, modernizar a infraestrutura, estimular a produção de energia e ampliar a oferta de transporte. Foi nesse contexto que ocorreu um grande impulso à indústria automobilística, com a instalação de montadoras estrangeiras no país.

Uma das principais características do governo JK foi a busca por investimentos estrangeiros para impulsionar o desenvolvimento industrial. O presidente acreditava que a atração de capital estrangeiro poderia trazer avanços tecnológicos, capital humano qualificado e recursos financeiros para impulsionar a industrialização do Brasil. JK também se empenhou na construção de Brasília, uma nova capital planejada que simbolizaria o progresso e o avanço do país. A cidade foi construída no centro do país, em uma área desabitada, e representou um marco na história do Brasil.

No entanto, é importante destacar que o desenvolvimento promovido durante o governo de JK foi mais concentrado na região Sudeste, especialmente em São Paulo, e acabou acentuando as desigualdades regionais. Enquanto o Sudeste experimentava um crescimento

acelerado, outras regiões, como o Nordeste, ficaram em uma situação de relativo esquecimento e atraso econômico. Essa situação só mudou quando surgiu o debate sobre a criação do SUDENE a partir do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) – coordenado por Celso Furtado a partir de 1959, quando o governo JK finalmente volta sua atenção à região Nordeste.

No entanto, durante esse processo de inserção na economia globalizada, a insatisfação social começou a se manifestar no Nordeste. Movimentos populares, como as ligas camponesas, a Igreja Católica e o proletariado urbano, surgiram como reação à situação socioeconômica da região e às políticas adotadas pelo governo JK. A situação democrática que o país vivia desde a promulgação da Constituição em 1946 também foi um elemento decisivo, pois possibilitou o surgimento de movimentos sociais com ênfase no sindicalismo rural. Durante o governo de Juscelino Kubitschek, a construção de Brasília e o desenvolvimento eram os principais objetivos. Inicialmente, houve entusiasmo, mas surgiram questionamentos e insatisfação com o projeto. Seria necessário desacelerar a ênfase da construção de Brasília e focar nos graves problemas políticos e econômicos que o Nordeste representava.

A intensa seca de 1958 no Nordeste exacerbou ainda mais as tensões entre o governo e a região, coincidindo com o contexto de altos níveis de inflação que assolaram a economia brasileira naquele ano, agravando a situação econômica da região. No mesmo ano, houve uma perda de dominação política do governo federal na região, com a eleição de governadores e deputados federais da oposição nos estados da Bahia e de Pernambuco, retratando como a população estava insatisfeita com a condição da política exercida na região atrás da intenção de seus votos.

Diante do panorama, Juscelino Kubitschek contou com a ajuda de Celso Furtado, que elaborou um diagnóstico e plano de ação para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste. Furtado ingressou no BNDE e integrou o GTDN, que resultou na criação da SUDENE.

A atuação de Furtado e a criação da SUDENE representaram uma política de desenvolvimento específica para o Nordeste, visando superar as desigualdades regionais.

Nesse contexto, os movimentos sociais e os desequilíbrios regionais passaram a ocupar um lugar central nas discussões do país. A necessidade de desenvolver políticas que enfrentassem esses desafios e promovessem um desenvolvimento mais equitativo ganhou destaque, impulsionando a busca por soluções e a criação em 1959 de instituições como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) por JK (sendo Celso Furtado seu primeiro superintendente), visando combater as desigualdades regionais e promover um desenvolvimento mais equilibrado em todo o território nacional.

Essa fase de amadurecimento e conscientização sobre a questão regional foi importante para direcionar esforços e recursos no sentido de superar os desequilíbrios econômicos existentes e promover um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável em todo o país. Em suma, a década de 1950 foi um período de transformação no entendimento e na abordagem das disparidades regionais no Brasil. As discussões e crises econômicas do período, juntamente com os movimentos sociais e as preocupações com a estabilidade política, levaram a uma mudança na forma como o governo federal intervém na região Nordeste, adotando uma perspectiva mais abrangente e desenvolvimentista para enfrentar os desafios socioeconômicos da região.

### **2.3 O Relatório do GTDN**

A rigorosa seca de 1958 atingiu massivamente a produção de alimentos da região nordestina. Nesta época, houve um grande aumento no número de migrantes nordestinos em direção ao centro-sul do país na busca de melhores condições de sobrevivência. Este também foi um fator determinante na compreensão e conscientização sobre os problemas dessa região brasileira. De acordo com Cano (1977: 21), "As migrações internas tiveram extraordinária importância para as decisões políticas que seriam tomadas sobre a questão regional".

Durante o período em questão, a região enfrentou uma série de desafios socioeconômicos que impulsionaram pressões políticas e sociais significativas. Entre esses desafios, destacam-se a seca recorrente, a concentração industrial em São Paulo, a alocação desproporcional de recursos federais e as demandas crescentes do movimento social, incluindo as reivindicações das ligas camponesas.

Tal quadro, deflagrou a ineficiência dos órgãos públicos encarregados de diagnosticar e traçar políticas hídricas visando mitigar as circunstâncias climáticas do Nordeste. Em consequência da tensão da seca de 1958 no Nordeste e o forte êxodo rural, o então presidente vigente Juscelino Kubitschek convoca Celso Furtado para coordenar o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

Diante desse cenário, em 1959, coordenado por Celso Furtado e baseado na visão centro-periferia da CEPAL, o GTDN executa um preciso estudo, visando investigar a situação da economia do Nordeste com o propósito de implementar um programa de ação para reverter o retrocesso econômico da região e torná-la menos sensível às tribulações da seca, trazendo a discussão do subdesenvolvimento da região para além dos problemas climáticos que assolavam.

Celso Furtado sustenta que o relativo atraso do Nordeste não pode ser adequadamente compreendido apenas em função das secas periódicas que incidiam na região, da escassez de terras aráveis ou da predominância de uma economia de subsistência que absorve uma considerável parcela da população no semiárido como resultante da construção socioeconômica da região e da falta de planejamento econômico.

Ao destacar a relevância das determinantes históricas e socioeconômicas na análise do atraso nordestino, Furtado desafia interpretações simplistas e unidimensionais, apontando para a necessidade de considerar um conjunto mais amplo de fatores que influenciam o subdesenvolvimento regional. Nesse sentido, sua nova abordagem proporciona uma nova perspectiva que transcende a visão reducionista e permite uma análise mais abrangente das complexas relações econômicas e sociais que moldam o Nordeste brasileiro.

Conforme a perspectiva de Celso Furtado, a relação de centro-periferia estabelecida entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil emergiu como um dos principais determinantes do atraso econômico experimentado pela região nordestina ao longo das décadas de 1940 e 1950. Os governos de Vargas e Kubitschek implementaram políticas de cunho desenvolvimentista, aliadas a medidas protecionistas e cambiais, intensificando a relação desigual.

Nesse contexto, as disparidades de desenvolvimento entre as regiões assumiram maiores proporções. Enquanto o Centro-Sul desfrutava de incentivos à industrialização e de uma proteção econômica favorável, o Nordeste permanecia em desvantagem, com uma economia predominantemente agrícola, marcada pela ausência de progresso técnico e menor capacidade de competir com a produção industrial do Centro-Sul.

Celso Furtado, em suas análises, ressaltou a importância de se compreender a dinâmica centro-periferia e as políticas estatais adotadas como elementos-chave para a compreensão das desigualdades econômicas e do atraso vivenciado pelo Nordeste naquele contexto. Suas reflexões sobre o assunto desempenharam um papel fundamental no debate acerca do desenvolvimento regional no Brasil.

A preferência concedida à industrialização da região Sudeste acarretou desvantagens econômicas, notadamente acentuadas pela disparidade no nível de renda entre a região industrial e as demais regiões periféricas, estabelecendo uma relação de centro-periferia.

A dinâmica de centro-periferia revela um padrão no qual as regiões periféricas, como o Nordeste, são desfavorecidas em termos de acesso a investimentos, tecnologia, infraestrutura e desenvolvimento industrial. Esse cenário resulta em uma dependência econômica em relação às regiões centrais, prejudicando o potencial de crescimento e desenvolvimento das áreas periféricas. Portanto, a privilegiada industrialização do Sudeste brasileiro implica a criação de

desvantagens econômicas, evidenciando a necessidade premente de uma abordagem mais equitativa e inclusiva no contexto do desenvolvimento regional do país.

Era como se houvesse dois sistemas econômicos distintos no país. Essa ideia foi enfatizada por Furtado: na sua visão, a economia brasileira era heterogênea e não havia esforços políticos públicos para o desenvolvimento unificado do Brasil. A assimetria de atuação das políticas econômicas e nas oportunidades de desenvolvimento entre as regiões contribuíram significativamente para o atraso econômico experimentado pelo Nordeste durante o período em análise, exacerbando ainda mais as disparidades regionais no âmbito nacional.

Dentro do diagnóstico realizado, o GTDN destaca diversos pontos relevantes sobre a economia, merecendo destaque alguns deles. Desde o início, fica evidente que um dos problemas mais sérios a serem enfrentados no estágio de desenvolvimento nacional é a existência de desigualdades socioeconômicas regionais, sendo as disparidades mais intensas entre o Centro-Sul e o Nordeste. Ademais, ressalta-se um segundo ponto, possivelmente mais preocupante, que diz respeito ao crescimento do Nordeste em um ritmo inferior ao do Centro-Sul. Outro aspecto destacado, responsável por intensificar essas diferenças, é a política macroeconômica adotada. Ainda segundo o documento, o Nordeste enfrenta desafios consideráveis em termos de recursos naturais e distribuição de renda, tais como a escassez de terras aráveis, a irregularidade das chuvas, a concentração excessiva de renda e a predominância do setor de subsistência na região semiárida.

Em grande medida, as disparidades no ritmo de crescimento entre o Nordeste e as áreas industriais podem ser atribuídas à dinâmica da política de desenvolvimento do país. As disparidades são explicadas pelos mecanismos cambiais e pelos subsídios que favoreciam as indústrias localizadas no Centro-Sul em detrimento da economia nordestina. O documento analisa as relações comerciais entre as regiões, apontando como tais relações eram responsáveis pela transferência de renda do Nordeste para a região mais desenvolvida, o Centro-Sul.

O GTDN destacou, adicionalmente, que o desenvolvimento econômico do Nordeste dependia essencialmente do setor exportador, cujos produtos primários, como o algodão e o açúcar, estavam sujeitos às flutuações do mercado internacional e ao declínio contínuo dos preços ao longo do tempo. Em contrapartida, as exportações do Centro-Sul do país experimentaram um crescimento mais robusto e apresentaram maior estabilidade. Esses elementos evidenciam a vulnerabilidade da economia nordestina assentada em uma estrutura produtiva colonial com restrição técnica e propensa às oscilações do mercado externo e à falta de políticas cambiais favoráveis, contribuindo para acentuar as disparidades regionais entre o Nordeste e o Centro-Sul.

No contexto da política protecionista que limitava o acesso às importações estrangeiras, o Nordeste era obrigado a abastecer-se no mercado do Centro-Sul. A dinâmica comercial resultava em uma perda significativa de divisas do Nordeste, uma vez que praticamente metade dos ganhos obtidos com suas exportações era destinada ao Centro-Sul. Ou seja, a ocorrência de um déficit nas relações comerciais internas do Nordeste com o Centro-Sul, apesar de a região nordestina possuir uma balança comercial externa superavitária. A situação decorria da política econômica que favorecia a substituição de importações em detrimento da agroexportação.

Essa realidade era uma decorrência direta da política econômica voltada para a substituição de importações, ao mesmo tempo em que a estrutura das exportações ainda estava predominantemente ancorada em produtos primários. Nesse contexto, o Brasil encontrava-se fortemente dependente das receitas provenientes das exportações, particularmente do café, para garantir a obtenção das divisas absolutamente necessárias à importação dos equipamentos e maquinários essenciais para impulsionar o processo de industrialização. Outro aspecto relevante era a existência de taxas de câmbio diferenciadas para importação de bens de capital e bens de consumo nas duas regiões. A prática visava reservar divisas externas, fortalecer o setor fabril e criar um mercado interno protegido para as empresas nacionais.

O documento do GTDN revela a adoção de uma política estatal prejudicial à economia do Nordeste, com a manutenção de taxas de câmbio supervalorizadas. Parte significativa dos ganhos provenientes das exportações de produtos como açúcar e algodão sofreram com restrições cambiais. O processo era conduzido através da oferta de taxas de câmbio menos favoráveis aos exportadores em comparação com as taxas oferecidas aos importadores. Assim, a transferência de renda ocorria não apenas dos setores agroexportadores para os setores industriais, mas também do Nordeste para o Centro-Sul.

Devido à falta de meios para recorrer às manufaturas importadas, o Nordeste tornou-se um mercado cativo do Centro-Sul. Através da compra de produtos industrializados nacionais, o Nordeste transferia suas divisas para a região mais desenvolvida.

De maneira resumida, a implementação da política protecionista, visando resguardar as indústrias nacionais localizadas no Centro-Sul, resultava em uma transferência interna de recursos considerável, prejudicando a região menos desenvolvida e agravando as disparidades no nível de desenvolvimento regional. Essa constatação aponta para a existência de um desequilíbrio econômico-social que favorecia uma região em detrimento de outra, desafiando os princípios de equidade de desenvolvimento nacional.

Uma questão de extrema relevância abordada no relatório do GTDN diz respeito às relações econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil. Conforme mencionado no

documento, essas relações se caracterizavam por um "duplo fluxo de renda". Em virtude da escassez de oportunidades de investimento produtivo na região, durante períodos de relativa prosperidade econômica, os recursos do setor privado nordestino migravam em busca de formas mais lucrativas de aplicação. Por outro lado, nos momentos de crises climáticas, os recursos públicos federais seguiam o caminho oposto, direcionando-se às áreas afetadas pelas secas.

A principal diferença residia no fato de que as transferências por parte do governo federal eram direcionadas, principalmente, para obras de caráter assistencialista, e se intensificavam nos anos de seca. No entanto, tais recursos possuíam um efeito multiplicador bastante limitado, pois o investimento não possuía o caráter de diversificação de setores capazes de promover uma dinâmica econômica e estrutural visando criar bases de alavancamento da região. Por outro lado, o setor privado transferia recursos do Nordeste, especialmente nos anos sem ocorrência de estiagem, gerando um impulso para que os recursos fossem direcionados para o Centro-Sul, na busca de melhores oportunidades de investimento e maiores lucros. Vale ressaltar que tais transferências possuíam caráter reprodutivo, ou seja, quando investidos na região receptora geravam um efeito multiplicador no local de destino.

Em suma, as transferências de recursos entre o Nordeste e o Centro-Sul refletiam uma dinâmica complexa e desigual. Enquanto as transferências governamentais eram predominantemente assistenciais e limitadas em termos de impacto econômico, as transferências de recursos pelo setor privado possuíam um caráter reprodutivo, capaz de gerar efeitos multiplicadores e oportunidades de emprego duradouras.

Os gastos assistencialistas apresentavam vantagens econômicas para a economia do Centro-Sul, uma vez que nessa região eram adquiridos gêneros alimentícios e implementos agrícolas destinados ao consumo mínimo dos afetados pelas secas e à organização das frentes de trabalho no Nordeste. Em contrapartida, os capitais privados nordestinos teriam condições mais favoráveis se permanecessem na região, pois contribuiriam para elevar a capacidade produtiva e a produtividade média da economia regional.

No âmbito da região Nordeste, constata-se a ausência de um movimento de reinvestimento da renda proveniente de suas exportações. A falta de investimentos resultou na incapacidade das indústrias locais de acompanharem o crescimento observado na região Centro-Sul, o que culminou em seu declínio ao longo do tempo. Neste contexto, fica evidenciado ao longo desta pesquisa o papel central desempenhado pela produção agrícola e pecuária na economia nordestina.

Celso Furtado discute a importância dessas atividades para a população, assim como a estrutura da produção agrícola, em especial a produção de subsistência, que transformava a

ocorrência de secas em um problema de calamidade social para a região. Embora as secas tenham sido historicamente o principal desafio a ser enfrentado, é inegável que sua ocorrência também estava intrinsecamente relacionada à ocupação do semiárido e à estruturação da economia local. Dessa forma, a análise que envolve o clima e a agricultura vai além dos períodos de estiagem severa, abarcando aspectos socioeconômicos mais abrangentes.

A economia do semiárido do Nordeste é caracterizada por um complexo econômico que envolve a pecuária extensiva, culturas xerófilas, como o algodão mocó, e uma agricultura de baixo rendimento. Essas atividades combinam-se com uma agricultura de subsistência voltada para a produção de alimentos. No entanto, essa estrutura econômica é altamente vulnerável às secas, afetando principalmente a classe trabalhadora, cuja subsistência fica comprometida devido à queda na produção agrícola e à baixa renda oriunda do trabalho nas fazendas. Nesse contexto, o colapso da produção de alimentos, organizada como agricultura de subsistência, assume proporções de calamidade social.

As medidas adotadas para combater os efeitos das secas, tanto as de curto prazo, como as de caráter assistencial, quanto as de longo prazo, como a construção de redes de açudes, não conseguem alterar significativamente essa realidade. Para superar a estagnação econômica da região, o GTDN identifica como condição indispensável a realização de profundas transformações através da industrialização aliadas à necessidade resoluções das questões agrárias.

Conforme ressaltado no documento, a industrialização surge como a única forma segura de elevar o nível de renda da região. Essa política industrial deveria ter três objetivos principais: criar uma maior oferta de saldo de emprego à massa populacional desempregada, criar uma nova classe burguesa comprometida em gerenciar o desenvolvimento e atrair os capitais, que tendem a migrar para fora da região, para criar condições de fomentar os setores produtivos na região.

Desse modo, o GTDN argumenta que a superação das limitações econômicas do semiárido nordestino requer uma abordagem abrangente que inclua transformações agrárias, bem como a promoção da industrialização. Essas estratégias visam não apenas garantir a segurança alimentar e a subsistência da população, mas também impulsionar o crescimento econômico, criar empregos e reter os recursos financeiros gerados dentro da própria região, contribuindo assim para um desenvolvimento mais sustentável.

## 2.4 Plano de Ação do GTDN

A fim de superar a estagnação enfrentada pela região, o GTDN enfatizou a necessidade de uma transformação abrangente nos setores agrícolas, bem como de um processo de industrialização. O desenvolvimento sustentável só seria viável por meio da diversificação da produção interna, por meio da industrialização. Como enfatizado no documento, "Nessas condições, a única forma de elevar, com segurança, o nível de renda da região seria desenvolver outras atividades, em especial a industrialização" (GTDN, 1959).

A estratégia de industrialização deveria ter três objetivos principais: fornecer emprego à população, criar uma nova classe dirigente comprometida em desenvolver e reter os capitais formados na região, assim, como atrair os de outras regiões. Inicialmente, a abordagem para enfrentar os efeitos das secas deveria concentrar-se em um diagnóstico adequado das obras hidráulicas necessárias, seguido pelo estabelecimento de novas políticas relacionadas aos recursos hídricos.

Em relação ao impacto na região semiárida, seria necessário realizar um estudo abrangente dessa área, a fim de reorganizar as atividades produtivas, expandindo o cultivo de plantas xerófilas e fortalecendo a atividade pecuária, que poderia proporcionar renda aos trabalhadores. Simultaneamente, ocorreria a migração para o interior do Maranhão e de Goiás, com o intuito de colonizar essas áreas e ampliar a divisa agrícola, aumentando a oferta de alimentos e reduzindo a densidade demográfica no semiárido.

O plano de ação concentra-se no desenvolvimento de estratégias para a industrialização. A estratégia de industrialização parte do pressuposto de que a instalação de indústrias manufatureiras é fundamental para absorver abundantemente a mão de obra na região litorânea. Como parte dessa estratégia, o governo seria responsável por incentivar a criação de indústrias, fornecendo subsídios para criar condições favoráveis aos empresários. Sendo assim, propõe-se a criação de um núcleo de indústria siderúrgica na região, que serviria como base para o surgimento de indústrias de transformação de ferro e aço, bem como indústrias mecânicas.

Além disso, o GTDN propõe o estímulo às indústrias que utilizam matérias-primas locais, com potencial para penetrar no mercado do Centro-Sul, como a produção de cimento e adubo. Segundo o documento, essas indústrias que se utilizam de recursos locais possuem um grande potencial para impulsionar o desenvolvimento econômico da região (cf. SICSÚ; DIAS, 1994). Com relação às indústrias tradicionais, o relatório sugere a reorganização da indústria têxtil, que havia migrado do Nordeste para o Centro-Sul. Esse deslocamento produtivo ocorreu devido à política cambial favorável ao desenvolvimento industrial na região Centro-Sul. As

indústrias investiram em novas tecnologias e instalações no Centro-Sul, em detrimento da indústria já estabelecida no Nordeste. A proposta, então, seria revitalizar a indústria têxtil que já havia sido instalada no Nordeste, aproveitando o conhecimento e as matérias-primas da região, como o algodão xerófilo.

Diante desse contexto, o grande desafio consistia em reverter o processo desfavorável na região. A fim de viabilizar esse processo, seriam necessárias uma série de condições favoráveis na região, tais como a existência de um mercado para produtos manufaturados, a disponibilidade de energia elétrica nos centros urbanos, a oferta de matérias-primas e uma mão de obra não especializada abundante e mais acessível em comparação com a do Centro-Sul, sendo essencial contar com instituições de financiamento público, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para apoiar e promover o desenvolvimento econômico da região.

O documento revela que Celso Furtado, sem descartar um esforço sistemático para aumentar as exportações, propôs uma política de diversificação da economia interna, ou seja, a industrialização, como a abordagem mais consistente para superar o atraso relativo do Nordeste. Em resumo, o Plano de Ação sintetizou todo o debate do documento e apresentou, de forma direta, as medidas a serem adotadas para o desenvolvimento econômico do Nordeste. Foi por meio desse plano que Celso Furtado apresentou suas propostas de planejamento para a região ao presidente da época, Juscelino Kubitschek. A ideia foi amplamente discutida em 1959, culminando na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

### 3 CRIAÇÃO DA SUDENE

A criação da SUDENE, liderada por Celso Furtado e criada por meio da "Operação Nordeste", foi uma iniciativa crucial para o planejamento regional no Brasil. Essa medida permitiu que o Estado tivesse uma atuação mais efetiva no controle e desenvolvimento do planejamento econômico, buscando corrigir as disparidades socioeconômicas existentes entre as diferentes regiões do país.

Inicialmente a proposta de criação da SUDENE causa resistência por parte de alguns deputados federais nordestinos, que viam a iniciativa com desconfiança devido à associação com a representação antagônica aos interesses da burguesia agrária regional. A oposição refletia a relutância em aceitar uma forma de intervenção estatal mais direta, que poderia limitar o poder e a autonomia dos setores dominantes locais. No entanto, apesar dos desafios enfrentados, o projeto da SUDENE foi aprovado na Câmara dos Deputados em 15 de dezembro de 1959, por meio da Lei n.º 3692.

A criação da SUDENE se deu em resposta às necessidades identificadas no Nordeste do país, uma região marcada por profundas desigualdades sociais e econômicas, especialmente se comparado com a discrepância de atraso de desenvolvimento econômico em relação às regiões mais avançadas, como o Sudeste, enfrentando problemas, como a escassez de infraestrutura, a falta de diversificação econômica e a vulnerabilidade às secas recorrentes, tal como analisado nos capítulos anteriores.

A SUDENE assumiu um papel fundamental no planejamento regional brasileiro, estabelecendo uma estrutura institucional dedicada exclusivamente ao desenvolvimento do Nordeste. Sua atuação abrangia o estudo e a proposição de diretrizes para o desenvolvimento da região, a supervisão e coordenação de projetos federais relacionados ao Nordeste, a execução poderia ser direta ou por meio de parcerias de projetos específicos de desenvolvimento, além da coordenação de programas de assistência técnica. Essas atribuições refletiram a importância da SUDENE como órgão responsável por planejar e executar ações estratégicas visando ao progresso regional. “A ideia de Furtado era a de centralizar o poder nas mãos de um único órgão, dotando o Estado Federal de capacidade para a condução das políticas de desenvolvimento para o Nordeste” (PELLEGRINO, 2003: 106 -107).

A criação da SUDENE fortaleceu o papel do Estado como promotor do desenvolvimento, tanto por meio do planejamento quanto da intervenção direta em setores estratégicos da economia nordestina. A autarquia desempenhou um papel fundamental na articulação e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. Sua

capacidade de coordenação e implementação de projetos permitiu que o Estado desempenhasse um papel mais ativo na economia nordestina, impulsionando o crescimento e a modernização da região.

A atuação da SUDENE abriu caminho para uma maior participação estatal na economia, especialmente por meio de investimentos estratégicos em setores como a indústria. Ao centralizar a administração e disciplinar o uso dos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE performou uma atuação crucial na programação do desenvolvimento regional. Isso contribuiu para superar os desafios enfrentados pela região, como a escassez de infraestrutura, a falta de diversificação econômica e a vulnerabilidade às secas.

A criação da SUDENE representou um marco no planejamento regional no Brasil ao estabelecer uma estrutura institucional dedicada ao desenvolvimento do Nordeste. Sua atuação efetiva permitiu que o Estado desempenhasse um papel mais ativo no controle e desenvolvimento do planejamento econômico, confiante para a modernização e diversificação da economia nordestina e para a redução das disparidades socioeconômicas entre as regiões do país. A SUDENE, por meio de seu trabalho e sua abrangência de ações, tornou-se um símbolo do esforço governamental em promover um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo no Brasil.

### **3.1 Atuação da SUDENE (1959-1964)**

Em 1959, foi criada a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) pela Lei n.º 3.692 do Congresso Nacional. A SUDENE foi concebida como uma autarquia subordinada diretamente à Presidência da República, equiparada a um Ministério, e sua estrutura contava com uma Secretaria Executiva formada por técnicos e burocratas, além de um Conselho Deliberativo com representantes políticos, incluindo ministros e governadores do Nordeste e de Minas Gerais<sup>7</sup>.

No início, as atividades da SUDENE até a aprovação do I Plano Diretor (1961) eram regulamentadas pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que envolvia os Governadores do Nordeste e Minas Gerais, representantes dos Ministérios Civis da União, do

---

<sup>7</sup> A área de abrangência da jurisdição da autarquia (SUDENE) inclui a região norte do estado de Minas Gerais, conhecida como Polígono das Secas.

Estado-Maior das Forças Armadas, do Banco Regional de Desenvolvimento e do Diretor Geral do DNOCS.

Devido à sua forte interferência política, o Conselho muitas vezes dificultou as tentativas de reformas propostas pela SUDENE, que não foram bem recebidas por seus membros devido aos conflitos de interesses. O planejamento proposto pela autarquia pode ser dividido em duas fases: a primeira ocorreu sob a organização do CODENO (1959-1961) e a segunda iniciou-se após a aprovação do I Plano Diretor (1961-1963) (cf. AQUINO, 2004).

No período da criação da SUDENE até dezembro de 1961, suas atividades se concentraram principalmente na tentativa de aprovar seu plano de ação. Apesar dos esforços de Celso Furtado na elaboração do projeto e sua aceitação pelo Congresso Nacional, alguns obstáculos dificultaram o processo. Um dos problemas era a falta de técnicos para realizar diagnósticos detalhados na região que permitissem a elaboração de planos mais eficazes. Além disso, enfrentou dificuldades políticas no Congresso devido à oposição de representantes de oligarquias nordestinas e de governadores envolvidos no processo, que discordavam em vários pontos, principalmente aqueles relacionados a reformas estruturais como a reforma agrária.

Com o intuito de alcançar as metas estabelecidas para o desenvolvimento do Nordeste, foram elaborados e aprovados pelo Congresso Nacional os chamados Planos Diretores de Desenvolvimento Regional, os quais serviram como diretrizes para as ações a serem implementadas. Inicialmente, esses planos deveriam se embasar nas diretrizes programáticas apresentadas no documento do GTDN.

O I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste foi aprovado pelo Congresso Nacional em 1961, por meio da Lei nº 3.995, datada de 14 de dezembro de 1961. Esse plano vigoraria até 1963, permitindo que a SUDENE iniciasse sua atuação de coordenação e controle das próprias atividades. Sua principal ênfase era na infraestrutura econômica, com especial atenção para construção de estradas, energia e comunicações. Essa abordagem possibilitou um subsequente volume significativo de investimentos na região, tanto por parte do setor privado como do Estado. Isto é, "... cobria os setores de eletrificação, transportes, aproveitamento dos recursos hídricos, reestruturação da economia rural, melhoria das condições de abastecimento, levantamento e prospecção mineralógicos, levantamento cartográfico, serviços de abastecimento de água das cidades do interior, acesso das populações a condições mínimas de instrução e incentivos aos investimentos privados no setor industrial" (Furtado, 1992: 82).

No I Plano Diretor, apesar da menção à reconstrução da economia agrícola e outras questões abordadas no relatório do GTDN, os principais aspectos desenvolvidos desde 1962 diferiram substancialmente do que foi proposto inicialmente pela autarquia. O afastamento do

que foi proposto estava, de certa forma, associado às tensões políticas locais que impediam a implementação inicial da reforma agrária.

Devido às dificuldades da implementação de políticas e programas relacionados à questão agrária, como da reforma agrária, como reforma agrária, colonização e projetos de irrigação, e cientes de que o desenvolvimento econômico estava intrinsecamente ligado à necessidade de uma infraestrutura sólida, houve um direcionamento para a construção de estradas, geração de energia elétrica e desenvolvimento de infraestrutura social abrangendo o fornecimento de água potável e saneamento. Essa abordagem inicial foi fundamentada na carência de uma base estrutural essencial para estabelecer as condições básicas para o crescimento econômico.

Celso Furtado apresentou a indústria como um setor fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste. Indo ao encontro a esta ideia, sem dúvida, o aspecto mais significativo e inovador tratado no I Plano Diretor é a referência aos incentivos à industrialização por meio de deduções fiscais.

Conforme este princípio, o artigo 34 da Lei nº 3.995, de dezembro de 1961, concedia às empresas totalmente nacionais em todo o país, o direito a deduções do imposto de renda, para que esses recursos fossem direcionados para projetos industriais na região, devidamente aprovados pela SUDENE. O principal objetivo desse artigo era atrair investimentos do setor privado para a região Nordeste e, assim, promover a industrialização.

A percepção desse artigo considerava que a ideia básica proposta pelo GTDN era de realizar a substituição de importações em escala regional, o que permitiria às indústrias aproveitar os recursos locais e estimular o surgimento de um setor empresarial na região. Conforme Araújo (1998: 3), os " (...) investidores forneceriam projetos para a SUDENE, e esses projetos captariam os recursos dos optantes. Assim, na origem, optantes e investidores eram agentes diferentes, e estes últimos tinham de ser figuras jurídicas de capital nacional estabelecidas no Nordeste. A ideia subjacente era criar uma nova classe industrial nordestina, até mesmo para que se pudesse contrabalançar o peso da oligarquia conservadora".

No entanto, o I Plano Diretor teve um tempo limitado para orientar as ações da SUDENE, uma vez que, logo após o seu primeiro ano de implementação (1962), foi aprovado o II Plano Diretor. Sendo assim, em 1963, por meio da Lei nº 4.239, datada de 27 de junho, o II Plano Diretor foi aprovado para o período de 1963 a 1965, seguindo, em certa medida, as diretrizes estabelecidas pelo plano anterior.

O novo plano buscou abordar áreas adicionais, como por exemplo, educação e qualificação de mão de obra, habitação, infraestrutura portuária, pesca e inserção da energia

elétrica nas zonas rurais (cf. PELLEGRINO, 2003). No entanto, assim como ocorreu no I Plano Diretor, devido às dificuldades de intervenção, a questão da reforma agrária ficou em segundo plano.

No segundo plano, a implementação das medidas enfrentou oposição interna e externa. Internamente, a burguesia, especialmente a agrária, opunha-se às reformas estruturais propostas por temer possíveis mudanças em suas posições de poder e interesses econômicos. Essa oposição assumiu a forma de pressão política, lobby e oposição a medidas que pudessem afetar seus privilégios e status quo. Externamente, a SUDENE enfrentou obstáculos e oposição dos EUA, que observavam com preocupação o crescimento de movimentos populares no Nordeste, como as Ligas Camponesas. O governo dos EUA temia que esses movimentos pudessem afetar a política interna do Brasil e, posteriormente, afetar seus interesses na região. Assim, tentou-se enfraquecer a atuação da SUDENE ao buscar acordos com os governos estaduais, visando minar os projetos de desenvolvimento (cf. OLIVEIRA, 1977).

Essas oposições internas e externas contribuíram para dificultar a plena implementação das propostas da SUDENE, tendo afetado negativamente o alcance das reformas estruturais e socioeconômicas planejadas para a região Nordeste. O II Plano Diretor não acompanhou a reforma agrária da produção de alimentos e a redução do adensamento populacional do semiárido, que era a um ponto primordial do plano de ação para os trabalhos do GTDN.

Mesmo diante desse cenário impositivo no II Plano, ficou estabelecido uma medida que marcou uma mudança significativa na política de desenvolvimento regional do Nordeste: o Artigo 34/18, também conhecido como Artigo 34 da Lei Nº 3.995 de dezembro de 1961 e o Artigo 18 da Lei Nº 4.239 de junho de 1963, que foi uma disposição legal que estabeleceu um mecanismo de incentivo fiscal para promover o desenvolvimento econômico na região Nordeste do Brasil. Esse dispositivo permitia que empresas de todo o país pudessem deduzir até 50% do montante de seus Impostos de Renda a pagar em troca de investimentos realizados na região Nordeste, visando estimular o crescimento econômico e a industrialização dessa área historicamente menos desenvolvida do Brasil.

O Artigo 34/18 foi uma medida importante no contexto das políticas de desenvolvimento regional implementadas pelo governo brasileiro, visando reduzir as desigualdades econômicas entre as diferentes regiões do país.

O artigo 34/18 permitiu a extensão de benefícios fiscais às empresas estrangeiras que já haviam investido no Brasil, abrindo espaço para que o capital estrangeiro participasse do processo de industrialização da região. Antes dessa mudança, os incentivos fiscais da SUDENE eram voltados exclusivamente para empresas nacionais. No entanto, devido às pressões e

necessidades do desenvolvimento industrial do Nordeste, a SUDENE decidiu relaxar as restrições e permitir que as empresas estrangeiras também usufríssem desses benefícios. Esses subsídios foram direcionados a setores estratégicos como indústria básica, matérias-primas locais, equipamentos, produção agrícola, pesca e armazenamento.<sup>8</sup>

A inclusão de empresas estrangeiras no artigo 34/18 visava atrair investimentos estrangeiros para a região Nordeste e estimular o desenvolvimento industrial e econômico. O objetivo dessa medida era diversificar a economia do Nordeste, promover a geração de empregos e apoiar a modernização das indústrias de transformação. Ao permitir a participação do capital estrangeiro, o Artigo 34/18 possibilitou a chegada de novas tecnologias, conhecimentos e recursos financeiros à região, fortalecendo a capacidade de inovação e a competitividade das empresas nordestinas.

Em síntese, o Artigo 34/18 do II Plano Diretor da SUDENE representou uma importante mudança na política de desenvolvimento regional ao permitir que empresas estrangeiras participassem de benefícios fiscais destinados ao setor industrial. O objetivo dessa medida era promover o crescimento econômico e apoiar a transformação da região Nordeste, atraindo investimentos e diversificando a base produtiva.

No entanto, cabe avaliar como nos dois primeiros planos diretores da SUDENE, ocorreram iniciativas limitadas em relação à questão agrária e à reorganização da produção agropecuária no semiárido, assim como em relação à ocupação da Zona da Mata no Maranhão para aumentar a oferta de alimentos, a qual também não obteve resultados significativos. A limitação do escopo de atuação e de intervenção estrutural da SUDENE pode ser atribuída a resistência política e interesses locais, como a burguesia agrária, que se opunham às reformas propostas.

Em contrapartida, a SUDENE foi capaz de promover mudanças significativas nos primeiros quatro anos de sua existência. Pela primeira vez houve uma abordagem de planejamento e investimentos para a região Nordeste que ia além da abordagem tradicional centrada na problemática da seca. Além das obras hidráulicas que eram realizadas pelo governo federal, foram implementados investimentos em diversos setores estratégicos.

Nesse contexto, os investimentos realizados no Nordeste através da SUDENE em 1963 alcançaram cerca de 55 bilhões de cruzeiros investidos nesse período, dos quais 78% foram destinados a investimentos diretos e 22% a subsídios fiscais concedidos ao setor privado. Dos investimentos diretos realizados, aproximadamente 55,7% foram destinados à melhoria da

---

<sup>8</sup> Para mais informações, ver Hirschman (1967).

infraestrutura regional com o objetivo de fortalecer os alicerces do desenvolvimento econômico. Ademais, 10% foram destinados à agricultura e ao abastecimento, reconhecendo a importância do setor agrícola para a economia do Nordeste. Outros 11% dos recursos foram direcionados para o aprimoramento das habilidades da mão de obra, com o intuito de promover a formação de profissionais qualificados e, assim, conter a emigração de trabalhadores capacitados para outras regiões. No setor industrial, a SUDENE desempenhou um papel ativo no apoio ao desenvolvimento regional. Foram apoiados 86 projetos em diversos segmentos como indústria têxtil, alimentícia, metalúrgica e outros setores considerados estratégicos para sustentar o crescimento econômico e a geração de empregos na região (FURTADO, 2014).

Esses investimentos e incentivos da SUDENE visavam impulsionar a economia nordestina, reduzir as desigualdades regionais e criar condições para um desenvolvimento mais equilibrado. O objetivo era promover o crescimento econômico sustentável e melhorar as condições de vida da população nordestina.

As ações da SUDENE representaram um importante avanço na promoção de mudanças na economia estagnada do Nordeste, mesmo sem a implementação das grandes reformas estruturais propostas por Celso Furtado, as quais visavam uma transformação profunda da região. Os investimentos realizados abrangeram diferentes áreas e setores, contribuindo para estimular o desenvolvimento econômico e social dessa região.

Apesar disso, entre os Planos Diretores I e II da SUDENE, vários fatores emergiram no cenário político e social do Brasil, culminando no golpe militar de 1964. Esses fatores desencadearam um contexto de instabilidade e tensão que contribuiu para a tomada do poder pelos militares e a consequente desorganização do processo democrático do país.

Um fator significativo foi o agravamento da tensão social e política no país. O período foi marcado por conflitos e mobilizações de diversos grupos sociais, como as Ligas Camponesas do Nordeste, que reivindicavam melhores condições de trabalho e distribuição de terras. Esses movimentos populares, juntamente com outros grupos de protesto, começaram a ganhar força e a ameaçar os setores conservadores e as elites dirigentes.

As ações da SUDENE suscitaram oposição e interesses conflitantes. Setores da burguesia agrária, por exemplo, se opunham às reformas propostas pela autarquia, principalmente no tocante à reforma agrária. Esses setores tinham considerável influência política e econômica e não estavam dispostos a abrir mão de seus privilégios e oriundos desde a instauração do complexo nordestino.

No âmbito internacional, durante a Guerra Fria, o contexto teve um impacto significativo. O governo dos Estados Unidos, preocupado com a disseminação de movimentos

populares e comunistas no Brasil e em outras nações latino-americanas, interferiu nos assuntos internos do Brasil. Conforme observado por Oliveira (1977), o governo norte-americano não tinha confiança nos objetivos da SUDENE e buscava minar suas operações, estabelecendo alianças com os governos estaduais para impedir a concretização dos projetos de desenvolvimento. Internamente, a oposição, sobretudo por parte da burguesia agrária, era mantida em relação às reformas propostas inicialmente. O cenário social brasileiro estava marcado por conflitos e insatisfações, que posteriormente culminariam no golpe militar de 1964.

Diante desse cenário de conflitos e polarizações que contribuíram para uma situação econômica instável, um golpe militar em 1964 foi formulado por setores conservadores das Forças Armadas, aliados a grupos políticos, empresariais e midiáticos conservadores. O golpe foi justificado como resposta à suposta ameaça comunista, mas na prática representou uma tomada militar do poder e a instauração de um regime autoritário que durou mais de duas décadas.

O golpe militar refletiu em uma mudança radical nas diretrizes da SUDENE. O regime autoritário que se instalou no país tinha uma orientação política e econômica conservadora que não se coadunava com as propostas de reforma da autarquia. Com a chegada dos militares ao poder, a SUDENE passou a deter um escopo de atuação limitado.

### **3.2 A SUDENE e o golpe militar de 1964**

A trajetória da SUDENE no Brasil reflete uma perspectiva de planejamento econômico voltada para o desenvolvimento regional. Sob a liderança de Celso Furtado, a SUDENE foi concebida como uma autarquia com autonomia para formular políticas e diretrizes que impulsionaram o desenvolvimento econômico no Nordeste. No entanto, a instauração do regime militar em 1964 interrompeu esse processo e alterou significativamente o papel e a abordagem da SUDENE.

A SUDENE representava um marco no planejamento regional, sendo considerada uma instituição inovadora e progressista. Sob a liderança do economista Celso Furtado, a SUDENE buscava implementar políticas de desenvolvimento que visavam transformar a estrutura econômica e social do Nordeste. Furtado acreditava que o planejamento seria um processo de longo prazo, cujos resultados seriam observados ao longo dos anos. No entanto, o golpe militar de 1964 interrompeu abruptamente o processo de desenvolvimento em curso. Nos seus primeiros quatro anos de existência, a SUDENE manteve sua característica reformista, mesmo

sob a liderança de diferentes governos - Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. No entanto, com a ascensão do regime militar, ocorreram mudanças significativas.

A primeira grande reviravolta foi a destituição de Celso Furtado do cargo de superintendente da SUDENE, o que resultou na significativa perda de sua influência nas políticas subsequentes. Subsequentemente, em resposta às ameaças do regime militar, Furtado tomou a decisão de partir para o exílio como medida de segurança. Contudo, é importante destacar que em 1962, ainda durante o regime parlamentar, Furtado foi nomeado como o primeiro titular do então recém-criado Ministério do Planejamento, o qual assumiu quando foi restaurado o presidencialismo (janeiro de 1963). Nesse papel, ele elaborou o Plano Trienal, o qual foi apresentado ao país pelo presidente João Goulart no contexto do plebiscito que visava decidir entre a manutenção do parlamentarismo ou o retorno ao presidencialismo. Em meados de 1963, Furtado deixou o Ministério do Planejamento e reassumiu sua posição na Superintendência da SUDENE. Durante esse período, concebeu e implementou a política de incentivos fiscais com o intuito de fomentar investimentos na região. No entanto, o cenário político tornou-se ainda mais complexo após a promulgação do Ato Institucional nº 1, publicado três dias após o golpe militar de 31 de março de 1964, o qual cassou os direitos políticos de Celso Furtado por um período de dez anos, assinalando o início de seu exílio.

O governo ditatorial centralizou as políticas econômicas do país, desfazendo os mecanismos de subsídios fiscais e de crédito e câmbio que haviam impulsionado o desenvolvimento industrial em algumas áreas do Nordeste, os quais foram descontinuados. Com o golpe, a SUDENE perdeu sua autonomia e passou a ser subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. As políticas de desenvolvimento regional foram desarticuladas, e a região Nordeste deixou de ser prioridade na agenda governamental. As diretrizes da SUDENE foram enfraquecidas, perdeu sua capacidade de promover reformas e adquiriu um caráter conservador, e as ações de planejamento regional foram substituídas por uma abordagem centralizada, focada no desenvolvimento nacional como um todo.

O dismantelamento das políticas regionais levou à perda de uma abordagem específica para o desenvolvimento do Nordeste. Em vez disso, foi implementada uma política nacional de desenvolvimento que abrangia todo o país, sem priorizar as diferenças socioeconômicas regionais. Esse cenário foi agravado pela adoção de novos estímulos, como a promoção de importações de bens de capital e matérias-primas, sem um direcionamento específico para regiões mais atrasadas no desenvolvimento. Isso resultou na concentração de investimentos nas áreas mais desenvolvidas, especialmente no Centro-Sul.

No setor agrícola, a expectativa de existência de uma política dedicada à reforma agrária foi abandonada e as políticas favoráveis ao Nordeste foram interrompidas. Programas de crédito que antes eram voltados apenas para a região passaram a atender todas as regiões, com foco na agricultura modernizada de exportação concentrada em São Paulo e também na Região Centro-Oeste.

Apesar disso, durante o governo dos militares foram estabelecidos alguns programas de incentivo à agricultura na região Nordeste, visando supostamente promover o desenvolvimento agrícola e social. Dentre eles, destacam-se o Programa de Integração Nacional, o Programa de Redistribuição de Terras e o Programa de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste. No entanto, essas iniciativas não seguiram uma abordagem reformista, e seus resultados foram questionáveis.

Esses programas não buscavam promover mudanças estruturais significativas no setor agrícola nordestino. Ao contrário, eles acabaram incentivando a concentração de terras e a manutenção das estruturas agrárias oligárquicas da região. Em vez de promover a reforma agrária e estimular a participação dos pequenos agricultores, essas políticas acabaram beneficiando os grandes proprietários de terra, perpetuando desigualdades e injustiças sociais. Esses programas, portanto, falharam em promover uma transformação efetiva na estrutura agrária nordestina e em superar as desigualdades existentes. Ao contrário, acabaram contribuindo para a manutenção do *status quo*, reforçando as estruturas de poder e favorecendo os interesses das elites agrárias (cf. CANO, 2000).

Com isso, muda-se completamente a lógica de funcionamento da SUDENE. Originalmente concebido por Furtado, com caráter não só desenvolvimentista, mas principalmente reformista, a partir desse momento a implementação do conteúdo reformador do GTDN, especialmente a reforma agrária, tornou-se ainda menos provável de ocorrer.

Com a instauração do regime militar, o governo centralizou as decisões políticas e econômicas do país, e isso se refletiu na forma como as políticas para o Nordeste foram conduzidas. O planejamento regional, que antes era uma das principais atribuições da SUDENE, foi substituído na década de 1970 pela atuação centralizadora do governo federal por planos nacionais de desenvolvimento, como o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) em 1972 e o II PND (1975-1979).

Com a perda de protagonismo da SUDENE e a centralização das políticas econômicas, o Nordeste ficou em segundo plano, enquanto os investimentos e o desenvolvimento se concentraram nas regiões mais industrializadas do país, principalmente no Centro-Sul. As

disparidades regionais e as desigualdades socioeconômicas se acentuaram, prejudicando o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades no Nordeste.

Nesse contexto, a SUDENE deixou de ser o organismo planejador e promotor do desenvolvimento regional que foi idealizada por Celso Furtado. A instituição perdeu sua capacidade de influenciar as políticas públicas e se tornou apenas mais um órgão burocrático, subordinado aos interesses do governo central. A visão de pensar o Brasil a partir do Nordeste e de promover um desenvolvimento equilibrado e inclusivo foi deixada de lado, relegando a região a um papel secundário no cenário nacional (cf. FURTADO, 2009).

Segundo Furtado (2009: 179-182), a implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e o impulsionamento da industrialização no país não foram capazes de resolver os problemas socioeconômicos do Nordeste. A região continuou a depender de sua economia primário-exportadora e a concentrar seus investimentos e produtividade no Centro-Sul, que permaneceu como a região central em termos de desenvolvimento econômico.

As disparidades de renda e a concentração de recursos também persistiram, impedindo o Nordeste de alcançar o desenvolvimento projetado no planejamento da SUDENE. As políticas centralizadoras do governo militar, que priorizavam o crescimento industrial em detrimento do desenvolvimento regional equilibrado, contribuíram para a manutenção das desigualdades socioeconômicas.

Dessa forma, o período pós-golpe militar representou uma decepção para aqueles que acreditavam no potencial transformador da SUDENE e na possibilidade de pensar o Brasil a partir do Nordeste. O órgão e suas políticas foram desvalorizados, e a região Nordeste perdeu a oportunidade de se desenvolver de forma mais equitativa e sustentável.

Após o golpe militar de 1964, a SUDENE sofreu um processo de perda de autonomia, sendo incorporada ao Ministério do Interior, o que resultou em uma redução significativa de seu poder e influência. Simultaneamente, houve uma diminuição na ênfase dada ao planejamento regional. Embora o Conselho Deliberativo da SUDENE ainda existisse formalmente, ele perdeu sua relevância devido à crescente centralização do Estado.

O mecanismo conhecido como Sistema 34/18, que posteriormente se transformou no Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), transformou, na prática, a SUDENE em uma mera entidade que aprovava projetos de grandes grupos empresariais. Isso resultou em uma concentração de recursos nas mãos das empresas de maior porte, em vez de promover o desenvolvimento equitativo da região.

A SUDENE também enfrentou críticas devido à alocação desigual de recursos, com uma clara preferência por estados mais proeminentes, como Bahia, Pernambuco e Ceará. Além

disso, a autarquia foi marcada por casos de corrupção e má gestão, que levaram a escândalos e prejuízos financeiros consideráveis.

A Constituição de 1988 conferiu à SUDENE um novo *status*, como agência de planejamento destinada a reduzir as disparidades sociais e regionais. No entanto, o prestígio da SUDENE continuou a declinar, e denúncias de corrupção persistiram. Tentativas de reestruturação lideradas pelo General Nilton Moreira Rodrigues entre 1994 e 1998, resultaram em uma redução no número de projetos aprovados e em um aumento na arrecadação de recursos. No entanto, essas medidas não conseguiram erradicar completamente os problemas de corrupção e má administração.

O desgaste contínuo da SUDENE culminou em sua extinção durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001, devido a novas denúncias de corrupção e má gestão. Em seu lugar, foi criada a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), que não possuía autorização para conceder incentivos fiscais e focava em empréstimos com juros subsidiados.

No entanto, posteriormente, durante a campanha presidencial de 2002, Lula, prometeu extinguir a ADENE e recriar a SUDENE. Cumprindo sua promessa, o presidente eleito enviou ao Congresso, em outubro de 2003, o Projeto de Lei Complementar nº 91/2003, que previa a recriação da SUDENE. O projeto passou por um longo processo de tramitação no Congresso, e a SUDENE só foi efetivamente recriada com a aprovação da Lei Complementar nº 125, em 3 de janeiro de 2007. Esse movimento representou o retorno da autarquia com uma abordagem revisada e adaptada às necessidades em evolução do desenvolvimento regional.(cf. MASCARENHAS, LOURENÇO NETO, 2009).

## CONCLUSÃO

A trajetória econômica do Nordeste, analisada ao longo dos séculos, revela um complexo conjunto de fatores que contribuíram para a situação de subdesenvolvimento enfrentada pela região. Ao longo do trabalho, foram exploradas as raízes desse cenário, indo além das condições de seca que historicamente assolaram o Nordeste, e foi destacada a causa da questão nordestina em 1950 como algo que ultrapassava tais adversidades climáticas.

A ocupação do território nordestino desde os primórdios esteve ligada ao desenvolvimento das primeiras atividades econômicas, em especial a produção açucareira, que conferiu à região uma economia altamente dependente e marcada pela concentração de renda e de terras. Essa estrutura impediu a formação de um capital capaz de impulsionar o desenvolvimento em outros setores e estratos sociais, resultando em uma economia estagnada.

Durante o período colonial, a economia nordestina se baseava principalmente na produção agroexportadora e na pecuária de subsistência, agravando ainda mais a situação da população, especialmente em épocas de seca. No entanto, a análise da questão nordestina revelou que as secas não eram a causa única do atraso econômico, mas sim uma combinação de elementos estruturais presentes na economia da região.

Um marco importante no debate sobre o subdesenvolvimento nordestino foi o surgimento da SUDENE como consequência das ações a partir do estudo do GTDN, que trouxe uma visão mais abrangente ao analisar diversos fatores que contribuíram para a situação vivenciada na região. A SUDENE foi uma tentativa de estabelecer uma estrutura capaz de coordenar o desenvolvimento, quebrando a ausência de uma atuação mais efetiva do Estado como propulsor do progresso, como já estava ocorrendo no Centro-Sul do país.

Este órgão estatal tinha como objetivo intervir na região, promovendo o planejamento e o desenvolvimento socioeconômico, com o intuito de diminuir o atraso do Nordeste e inseri-lo no cenário de um capitalismo moderno e industrializado. A indústria, segundo Celso Furtado, seria um meio eficiente de promover a produtividade e impulsionar a economia da região, gerando renda e diminuindo a desigualdade regional.

Outro pilar importante da SUDENE era a realização da reforma agrária e a organização das atividades de subsistência, principalmente diante dos desafios impostos pelas secas recorrentes na região semiárida, propensas a períodos de intensa calamidade social e ausência de renda para grande parte dessa população. No entanto, a SUDENE encontrou obstáculos e não obteve incentivos suficientes, principalmente em relação à implementação de reformas agrária, devido aos interesses de uma burguesia local e de políticos da região.

Infelizmente, a SUDENE, que representava uma utopia proposta por Celso Furtado, desde sua criação sofria pressões políticas e enfrentou grandes desafios durante seus primeiros anos de existência, o que impossibilitou que as reformas estruturais, como a reforma agrária, fossem plenamente realizadas.

Com o golpe militar de 1964, a SUDENE foi desmantelada e sua função transformada em um mero órgão executor de políticas centralizadas. O planejamento regional, que antes considerava as características socioeconômicas específicas da região nordestina, deu lugar a uma política regional centralizada, voltada novamente para o Centro-Sul do país. Essa mudança de direcionamento frustrou as boas intenções de desenvolvimento do Nordeste e impediu que a região desse um salto significativo em termos econômicos.

A história da SUDENE é uma narrativa complexa que destaca a importância de enfrentar os desafios socioeconômicos de uma região vasta e diversificada de maneira abrangente. Sublinha a necessidade de uma atuação eficaz do Estado, da compreensão das especificidades regionais e do estímulo a setores estratégicos como elementos essenciais para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste brasileiro.

O ciclo de extinção e renascimento da SUDENE demonstra que a trajetória em direção ao desenvolvimento regional é marcada por obstáculos e desafios significativos. O desgaste da SUDENE e sua extinção refletiram problemas de corrupção e má gestão que minaram sua eficácia. No entanto, o retorno da SUDENE, seguindo a promessa do Presidente Lula durante a campanha de 2002, demonstrou o reconhecimento contínuo da importância de uma agência dedicada ao desenvolvimento regional do Nordeste. Esta trajetória de altos e baixos destaca a complexidade das questões enfrentadas no desenvolvimento do Nordeste, enfatizando a ideia de que soluções únicas não são suficientes. Ela salienta a importância de resiliência, adaptabilidade e comprometimento contínuo.

Este processo de extinção e renascimento também enfatiza a necessidade de aprender com os erros do passado e manter um foco contínuo na promoção do crescimento sustentável e inclusivo do Nordeste. A história da SUDENE, marcada por suas reviravoltas, inspira uma visão otimista para o futuro da região. À medida que novas iniciativas são implementadas e desafios emergem, a lição a ser tirada é que, com perseverança, colaboração e comprometimento, é possível transformar a realidade regional e impulsionar o progresso socioeconômico em direção a uma região mais justa e próspera.

Assim, esta monografia se encerra com a convicção de que a história da SUDENE é uma lição valiosa sobre o desenvolvimento regional. Apesar de ser uma jornada complexa e repleta de desafios, vale a pena trilhá-la. As experiências da SUDENE, com seus altos e baixos,

devem orientar as futuras iniciativas em direção a um crescimento sustentável e inclusivo no Nordeste brasileiro. Ela nos recorda que, apesar das adversidades, o compromisso com o desenvolvimento regional é fundamental para criar uma região mais próspera e igualitária.

Dessa forma, a conclusão desta monografia evidencia a complexidade histórica e estrutural da questão nordestina, apontando a importância da atuação do Estado, da compreensão das especificidades regionais e do fomento a setores estratégicos para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste. A SUDENE, embora tenha enfrentado desafios e limitações, representa um marco na busca por soluções para a região, e sua história deve servir como inspiração para futuras iniciativas voltadas ao crescimento sustentável e inclusivo do Nordeste brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1986.
- AQUINO, Laura Christina Mello de. **SUDENE: A utopia de Celso Furtado**. Recife, 2004. 186f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Pernambuco, 2004. p.106-138.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **O elogio da diversidade regional brasileira**. Entrevista concedida ao Jornal do Economista, CORECON-RJ, 1998.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977.
- CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão Regional no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. 1 ed. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 2000. p.93-120.
- CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira. O desenvolvimento da Região Nordeste nos anos Pós-SUDENE (2000-2016). **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, v. 39, n. 134, 2018.
- CASTRO, Antônio Barros de. O desenvolvimento recente do Nordeste. **7 ensaios sobre a economia brasileira**, 3ª ed. Rio de Janeiro, Forense universitária, 1980. Vol. 2.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003 (1ª edição: 1959).
- FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. In: FURTADO, Celso. **Obra Autobiográfica**, São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p.207-345.
- FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, Celso. Para o Nordeste 15 anos perdido. In: FURTADO, Celso (org). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**, 3.vol. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p.179-182.
- FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo. reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- GRUPO, DE TRABALHO PARA O. DESENVOLVIMENTO. DO NORDESTE Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: **Departamento de Imprensa Nacional**, 1959.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Desenvolvimento industrial no Nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18**. Revista Brasileira de Economia, v. 21, n. 4, p. 5-34, 1967.
- GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira; BARROS, José Roberto Mendonça de. **Capital oligopólio em marcha sobre a periferia nordestina: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial**. 1988.

MASCARENHAS, Lícia; LOURENÇO NETO, Sydenham. **SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: (SUDENE)**. [S. l.], 2009. Disponível em:< <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbetetematico/superintendencia-do-desenvolvimento-do-nordeste-sudene>>. Acesso em: 18 out. 2023.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PELLEGRINO, Anderson César Gomes Teixeira. **O Nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro**. Campinas, 2004. 188f. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Estadual de Campinas, 2003. p.89-126.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 46. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004 (1ª edição: 1945).

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

SICSÚ, Abraham Benzaquen e DIAS, Adriano Batista. O Resgate de Propostas Esquecidas: a preocupação com o Avanço tecnológico in: ARAÚJO, Tânia Bacelar de (org.), **O GTDN da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994. p. 14-22.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução Urbana (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife)**. São Paulo: 162 Companhia Editora Nacional, 1977, 2ª ed.

TAVARES, Hennes Magalhães. A questão regional no segundo governo Vargas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v .25, n. 1, p.4 Revista de 24, nov.1990/jan.1991.

VIDAL, B. F. Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil. **Revista Estudos e Pesquisas**, Salvador, n.67, p.109-151, 2004.