

ODILARDO VIANA DE AVELAR JR.

A POLITICA DE COMBATE A SECA NO NORDESTE:  
UMA IDEOLOGIA PARA O PLANEJAMENTO REGIONAL

Tese de Doutorado apresentada à  
Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade  
de São Paulo - História Econômica  
Orientadora: Profa. Dra. Vera  
Lucia Amaral Ferlini

São Paulo

1994

Dedico esse trabalho a minha mãe,  
pelo apoio e incentivo  
constantos.

A Ana, companheira e amiga de  
todas as horas, sempre solidária.

Ao meu filho Felipe, grande amor  
e mais perfeito trabalho por  
nós já realizado.

## AGRADECIMENTOS

Para um espectador externo, um doutoramento pode parecer um trabalho solitário. Entretanto, quem já participou desse processo, sabe que, na verdade, a infra-estrutura de apoio das pessoas que estão próximas é muito importante. Para que eu pudesse concluir esse trabalho, várias pessoas participaram direta ou indiretamente dessa base de apoio. São exatamente essas pessoas a quem quero expressar os meus agradecimentos.

Inicialmente quero agradecer a Profa Dra. Vera Lucia Amaral Ferlini, do Curso de Pós- Graduação em História Econômica da Universidade de São Paulo - USP, minha orientadora, que me auxiliou e estimulou durante o desenvolvimento dessa pesquisa, possibilitando-me avançar consideravelmente, através de uma preciosa orientação pessoal, como também durante os cursos que ministrou, onde eu encontrei os instrumentos fundamentais da metodologia para os estudos em história. Sua orientação segura e competente, além da paciência nos momentos mais difíceis, foram elementos imprescindíveis para que eu pudesse concluir esse trabalho.

Sou grato também aos funcionários das bibliotecas da Universidade de São Paulo - USP, Universidade de Fortaleza- UNIFOR, do DNOCS, da Biblioteca Pública do Estado do Ceará e

especialmente a Mirian na biblioteca do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, pelo apoio na pesquisa documental.

Não poderia deixar de reconhecer o importante apoio da Universidade de Fortaleza - UNIFOR, bem como da CAPES, que me possibilitaram os meios financeiros para o desenvolvimento desse trabalho, durante o período em que estive em São Paulo. O incentivo dos atuais companheiros de trabalho, do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe - UFS, também foi importante nesse fase final de elaboração da tese.

Nas relações pessoais e familiares, é importante não esquecer de expressar minha gratidão a meu irmão Paulo Avelar e minha mãe, pela disponibilidade para resolver os problemas burocráticos em Fortaleza durante o período do curso em São Paulo.

Finalmente, agradeço a Ana, minha mulher, e ao Felipe, meu filho, pelo amor, apoio e amizade, fatores essenciais que me fortaleceram para desenvolver esse trabalho.

## S U M A R I O

	Pág
Apresentação.....	01
CAPITULO I - A Invenção do Nordeste (1877-1930)....	06
1.1. A Emergência da Seca como Questão Política no Final do Império.....	10
1.2. A "Política" da Seca no Contexto Oligárquico(1889-1930).....	26
CAPITULO II - A Institucionalização do Clientelismo Regional (1930-1945).....	58
2.1. O IAA e a Consolidação do Nordeste.....	63
2.2. Do IFOCS ao DNOCS: Os Dividendos Políticos do "Clube da Calamidade".....	77
CAPITULO III - O Planejamento Regional Após a Segunda Guerra Mundial.....	90
3.1. A Modernização do Planejamento Regional no Nordeste.....	100
3.2. A CVSF e o Recrudescimento da Ingerência Política.....	108
CAPITULO IV- O Planejamento Regional no Segundo Governo Vargas.....	123
4.1. O Planejamento do Desenvolvimento na América Latina.....	131
4.2. O Desenvolvimentismo no Brasil.....	141
4.3. O Financiamento do Desenvolvimento no Nordeste.....	142

CAPITULO V- O Plano de Metas e o Planejamento Regional da SUDENE.....	161
5.1. Modernização e Planejamento na Política Nacional.....	165
5.2. O Nacional Desenvolvimentismo e o Plano de Metas.....	171
5.3. O Desenvolvimentismo e o Planejamento Regional.....	178
5.4. As Eleições e seus Agentes: A Seca eo DNOCS.....	<del>191</del>
5.5. SUDENE: A Virtualidade do Planejamento Regional.....	195
Considerações Finais.....	222
Bibliografia.....	228
Anexos.....	244

## LISTA DE TABELAS

	pag.
TABELA I - Cronologia das secas dos séculos XVI e XVII.....	12
TABELA II - Cronologia das secas dos séculos XVIII e XIX.....	13
TABELA III - População Flagelada pela seca de 1877.....	14
TABELA IV - Movimentação dos Recursos da IOCS/IFOCS 1909 a 1930.....	48
TABELA V - Açudes Públicos Construídos Pelo DNOCS até 1930.....	53
TABELA VI - Exportação de açúcar do Brasil(1925-1945)....	68
TABELA VII - Limites de Produção do Açúcar no Brasil(1934/35).....	74
TABELA VIII - Area do Polígono das Secas em 1951 .....	86
TABELA IX - Resultado das Eleições de 1945.....	94
TABELA X - Composição da Câmara Federal Em 1946.....	94
TABELA XI - Dados Sobre o Vale do São Francisco e o Polígono das Secas.....	102
TABELA XII - Resultado das Eleições de 1950.....	123
TABELA XIII - Resultado das Eleições de 1955.....	161
TABELA XIV - Recursos do 34/18-FINOR Liberados: Estado/Setor .....	215

TABELA XV - Distribuição dos Incentivos do Sistema 34/18- FINOR Aprovados Por Setor/Ramo .....	217
TABELA XVI - Participação Percentual dos Ministérios Nas Despesas do Governo: 1897-1914 e 1923-1928.....	224



## R E S U M O

O objetivo deste trabalho é analisar e tentar compreender a atuação governamental no Nordeste brasileiro, entre 1877 e 1959, através da política de combate aos efeitos das secas, utilizada como instrumento ideológico para a fundamentação do planejamento regional.

O combate aos efeitos das secas começou a assumir um caráter de *fato político* a partir da grande seca de 1877. Desde de então, a estratégia utilizada para socorrer a região, transformou-se em instrumento de intermediação entre o poder central e local, objetivando a acomodação da diversidade de interesses dos segmentos dominantes.

Com a institucionalização da República, o relacionamento das várias oligarquias passou a ser intermediado através da "política dos governadores", que funcionou até 1930, como catalizador no relacionamento entre o Governo Federal e os governos estaduais, consolidando um pacto de poder oligárquico. Durante toda a Primeira República, São Paulo e Minas Gerais, utilizavam esses ingredientes para controlar a estrutura do poder.

A partir dessa caracterização da seca como um fenômeno político, foram sendo criadas agências de intervenção federal na região, comprometidas com a articulação de interesses. Assim, a IOCS/IFOCs, transformada posteriormente no DNOCS; o IAA, a CHESF; a CVSF, o BNB e a SUDENE, estavam sempre, de uma forma ou de outra, sintonizadas

ideologicamente com o sistema político e suas demandas, no sentido de viabilizar os objetivos dos segmentos que controlavam os poderes federal e estadual.

## APRESENTAÇÃO

Nas discussões sobre a problemática nordestina, tem-se observado a concentração de esforços no exame dos fatores econômicos que influenciaram a atuação estatal no Nordeste brasileiro, deixando em segundo plano os elementos políticos condicionantes da articulação entre os poderes e determinantes da "morfologia" de tal atuação.

Esse trabalho tem por propósito identificar as diversas motivações e diferentes interesses da ação do Estado em relação ao Nordeste, fundamentada no combate às secas, de forma a explicitar a imbricação existente entre os fatores políticos e econômicos, que resultou na criação de agências federais como DNOCS, BNB e SUDENE.

Nesse sentido, tornou-se prioritário aprofundar a análise das *relações políticas* entre as estruturas de poder local e central, que resultaram em uma forma específica de Planejamento Regional.

O primeiro capítulo, discorre sobre a intervenção do governo no Nordeste brasileiro no final do Segundo Império e durante a Primeira República. A discussão se concentra em torno dos problemas da seca na região e o contexto das articulações políticas entre o poder regional e o poder nacional. A consolidação da "Política dos Governadores", aparece como fator preponderante para o fortalecimento das instituições oligárquicas tanto a nível nacional, como local.

Esse período , marcou a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS(1909), posteriormente Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS(1919). Essa agência foi encarregada de implementar a "política das águas", como suposta solução para o problema das secas. O objetivo do capítulo é explicitar as ligações dessa instituição federal com as estruturas oligárquicas do poder local.

O segundo capítulo, destaca a institucionalização do clientelismo no Nordeste entre 1930 e 1945. A criação do Instituto do Açúcar e do Alcool(IAA), em 1933, como uma instituição racionalizadora da produção açucareira no Brasil, destacou-se como um dos principais momentos de intervenção governamental na Região.

Esse caráter modernizador implementado inicialmente através do IAA, foi incorporado também pela IFOCS. Objetivando legitimar-se diante das novas propostas governamentais, a IFOCS passou a apresentar planos mais sistematizados, demonstrando uma aparente diversificação de sua atuação, conseguindo dessa forma abrandar a imagem de órgão realizador de obras de engenharia hidráulica.

No contexto dessa modernização da ação estatal, em 1945, a IFOCS foi reorganizada, transformando-se em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS. A forma de atuação da Inspetoria, em nada mudou com sua transformação em Departamento, ocorrendo apenas a ratificação do controle oligarquico sobre a agência.

O terceiro capítulo, aborda a intervenção governamental no Nordeste após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, foram criadas a Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF e a Comissão do Vale do São Francisco-CVSF. A primeira, instituída como empresa de economia mista, indicava um planejamento racional para a produção de energia na região Nordeste. A segunda, foi constituída como resultante de interesses políticos e eleitoreiros do Vale do São Francisco, tendo como suposto objetivo, o aproveitamento econômico daquele Vale. Esse foi o período em que as políticas governamentais para o Nordeste iniciaram a utilização do planejamento como instrumento executor de suas ações.

O quarto capítulo refere-se ao segundo governo Vargas, com o início da influência do pensamento da CEPAL na concepção de planejamento do desenvolvimento do Brasil. Em relação ao planejamento regional, destaca-se, nesse período, a criação do BNB, como um Banco de financiamento da produção no Nordeste.

O Governo Federal, sob a influência do desenvolvimentismo cepalino, passou a demonstrar preocupação com o financiamento do desenvolvimento regional. A modernidade do planejamento regional passou a conviver, com a tradicional política de distribuição de verbas na região.

O quinto, e último capítulo, analisa o processo de criação da SUDENE e a luta dos beneficiários do clientelismo, para que não houvesse controle racional na utilização das

verbas aplicadas no Nordeste. Esse período representou uma segunda etapa de aplicação das propostas cepalinas na elaboração planos regionais.

A SUDENE, foi originalmente proposta como instrumento de racionalização, integração e coordenação do trabalho de todas as agências federais que atuavam na região. A conjuntura política e econômica do início dos anos sessenta, favoreceu a distorção dos objetivos iniciais da superintendência. Após o golpe de 1964, com a reforma administrativa, a SUDENE perdeu autonomia, prestígio e seus melhores técnicos, consolidando-se, dessa forma, o seu esvaziamento como agência racionalizadora do planejamento para o desenvolvimento do Nordeste.

CAPITULO I

A INVENÇÃO DO NORDESTE (1877-1930)

## CAPITULO I

## A INVENÇÃO DO NORDESTE (1877-1930)

A utilização do termo Nordeste, em trabalho que discute as políticas de combate à seca como elemento de construção de uma ideologia de planejamento regional, merece, de início, reflexão.

É preciso arguir, num primeiro momento, a constituição das denominações regionais, o processo histórico que lhes atribuiu conteúdo físico e político.

A região é um espaço produzido pelas relações sociais sobre uma base territorial concreta, onde a escala sócio-espacial possui especificidade funcional definida a partir dos processos sociais(1). A *identidade* entre o homem e o meio, como fator fundamental de configuração da região, atribui ao conteúdo desse conceito enorme complexidade, devido a diversidade dos aspectos que podem ser abordados para delimitar o elo existente entre esses dois elementos.

A região não pode ser definida única e exclusivamente pela identidade territorial, na perspectiva de espaço concreto. As limitações de um conceito de região, serão tanto maiores, quanto menor for a sua capacidade de incorporar os diversos aspectos que influenciam sua definição, resultantes das relações sociais vigentes em determinado espaço territorial.

A região é:

(1). Iná Elias de Castro. O Mito da Necessidade (Discursos e Prática do Regionalismo Nordestino). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1992, p. 30.



"(...), uma fração estruturada do território. Por constituir uma estrutura, a região possui uma identidade que permite diferenciá-la do seu entorno. Essa personalidade regional possibilita a sua delimitação a partir da compreensão das especificidades que ela contém. A região é, portanto, concreta, observável, e delimitável. Como qualquer segmento do espaço, a região é dinâmica, historicamente constituída e interage com o todo social e territorial. Portanto, suas características internas são determinadas e determinantes dessa interação"(2).

Diante desses fatores que podem influir na caracterização de uma região, esse trabalho pretende, a partir da constatação da existência de um espaço regional nordestino, institucionalizado pelo discurso oficial, analisar o fato político e seus condicionantes econômicos implícitos nessa definição legal. O propósito disso, é identificar a interação entre os poderes locais nos espaços políticos regionalizados e desses com o poder central.

O governo Federal oficializou a "identidade coletiva" para definir a região Nordeste, em função de características físicas, climáticas e geológicas. A delimitação de subsistemas espaciais (ou "sub-regiões") nos limites dessa região, tais como o "Polígono das Secas" e o vale do São Francisco, derivaram da necessidade de interação entre as dimensões política e econômica no contexto regional, como virtuais instrumentos de mobilização governamental contra os "problemas regionais".

A institucionalização da região Nordeste no espaço político-administrativo nacional, decorreu dos interesses de determinados segmentos sociais, efetivados através da

---

(2). *Ibidem* pp. 32 e 33.

atuação dos órgãos governamentais na região, sob a forma de políticas de combate às secas, ou com a aplicação de uma estratégia planejada de "desenvolvimento".

São esses fatos que caracterizam o *regionalismo* nordestino como vetor principal das articulações entre o poder local e o poder central, onde grupos regionais particularizados lutam por seus interesses específicos.

A oficialização de uma divisão regional que consagrou a existência do Nordeste, data de 1938. Com a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, diante da necessidade de precisar melhor as informações estatísticas sobre as várias unidades da federação, o Governo Federal definiu, através de lei, a configuração regional do Brasil.

O decreto-lei nº 311 de 02 de março de 1938, dividia o Brasil em cinco regiões: Norte, Nordeste, Este, Sul e Centro. A região Norte era composta pelo Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí. O Nordeste tinha em seus limites, o Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas(3).

Sergipe, Bahia e Espírito Santo, eram os Estados que compunham a região Este. O Sul tinha por componentes, o Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul. Por fim, a região Centro, estava delimitada pelos Estados do Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais.

---

(3). Sobre essa primeira divisão territorial definida por lei, ver IBGE. Divisão Territorial dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1940.

Entre janeiro de 1949 e julho de 1950, as modificações ocorridas na toponímia dos vários estados, foram incorporada pela lei, através de modificação no decreto-lei nº 311, possibilitando ao IBGE definir uma melhor configuração das regiões, sendo mantido o número de regiões, alterando-se porém a composição por estados, e mudando o nome das regiões Este e Centro para Leste e Centro-Oeste(4).

A região Nordeste, além dos estados que já possuía, incorporou em seus limites os estados do Piauí e do Maranhão, e o novo território de Fernando de Noronha.

Em 1963 nova divisão territorial foi definida pelo IBGE. Desta vez foram mantidas as mesmas regiões, com os mesmo números de estados, com exceção da região Centro-Oeste, que incorporou o Distrito Federal(Brasília). Na região Norte, os territórios de Guaporé e Rio Branco passaram a chamar-se, respectivamente, de Rondônia e Roraima. Além disso, com a construção de Brasília, o antigo Distrito Federal deu origem ao estado da Guanabara, que passou a fazer parte da região Leste(5).

A atual configuração do Nordeste brasileiro foi definida pelo Ato Complementar nº 46, de 07 de fevereiro de 1969, que novamente modificou a divisão territorial do Brasil(6). Esse Ato, criou a região Sudeste, composta pelos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Guanabara, deixando a

---

(4). IBGE. Divisão Territorial do Brasil (situação vigente em 1º-VII-1950). Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1951, p. 98.

(5). Ver IBGE. Divisão territorial do Brasil. Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Estatística, 1967.

(6). Ver IBGE. Divisão Territorial do Brasil. Rio de Janeiro, Centro de Documentação e Informação Estatística, 1969.

região Sul composta pelo Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Até o final do século XIX, a divisão regional do Brasil era simples: províncias do Norte, do Amazonas à Bahia; províncias do Sul, do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul. Sem dúvida, como nota Evaldo Cabral de Mello, ao "ciclo das grandes secas de fins do século XIX e começo do XX e à criação de organismos públicos encarregados de combater-lhes os efeitos é que se deveu em grande parte a percepção do Nordeste"(7).

Este capítulo acompanha a emergência das reivindicações por ações efetivas contra as estiagens, o crescimento da seca como elemento do discurso político e a constituição de órgãos específicos de atendimento aos problemas do sertão nordestino bem como o delineamento - através das associações das diversas oligarquias dos Estados do Ceará à Bahia - de uma região: o Nordeste.

### 1.1. A EMERGENCIA DA SECA COMO QUESTAO POLITICA NO FINAL DO IMPERIO

Embora as secas dessa região do Brasil sejam conhecidas desde os primeiros séculos da colonização, a atuação governamental para socorro ou tentativa de solução, é recente.

A documentação oficial, até finais do século XVII, faz poucas referências às estiagens sertanejas, expressão do

---

(7). Evaldo Cabral de Mello. O Nordeste Agrário e o Império. Rio de Janeiro/Brasília, Nova Fronteira/INL, 1984, pp. 12,13.

descomprometimento inicial dos colonizadores com outras terras, que não as litorâneas.

Como a produção açucareira localizava-se no litoral, e a incidência de seca é mais comum no sertão, o problema não foi sentido nos primeiros séculos. A ocupação, inicialmente limitava-se ao litoral, sendo escassos os relatos de períodos de estiagem, no sertão(8).

Mas algumas notícias sobre seca no litoral, estão registradas em documentos do século XVI. Fernão Cardin, que viajou pelo sertão de Pernambuco e da Bahia, registrou a ocorrência dessas seca, referindo-se a uma grande estiagem em 1583, que prejudicava a produção dos engenhos, dos canaviais e a cultura da mandioca no sertão de Pernambuco. Para ele, tal acontecimento era surpreendente, pois as terras onde se localizavam os engenhos caracterizavam-se por "contínuas chuvas":

" O anno de 83 houve tão grande secca e esterilidade nesta provincia (coisa rara e desacostuada, porque é terra de contínuas chuvas) que os engenhos d'agua não moeram muito tempo. As fazendas de cannaviaes e mandioca muitas se seccaram, por onde houve grande fome, principalmente no sertão de Pernambuco, pelo que desceram do sertão apertados pela fome, socorrendo-se aos brancos quatro ou cinco mil indios" (9).

(8). A seca em geral ocorre no sertão, na faixa conhecida atualmente como semi-árido, zona que representa mais de 50% das terras nordestinas, o seu clima é quente e seco, com o mais baixo nível de pluviosidade regional. É uma área delimitada pela faixa de terra entre o Piauí e o Rio Grande do Norte, inclusive o litoral. Como nessa faixa se localiza a terra de mais baixa fertilidade da Região, bem como os menores índices de chuvas anuais, é exatamente nesse espaço territorial onde as consequências das secas nordestinas são mais graves. Ver Manoel Correia de Andrade. A terra e o Homem do Nordeste. São Paulo, Brasiliense, 1968.

(9). Fernão Cardin. Tratado da Terra e Gente do Brasil. 3ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional/MEC, 1978, col. Brasiliense, nº 163, p. 199.

TABELA I

## CRONOLOGIA DAS SECAS REGISTRADAS DOS SECULOS XVI E XVII

ANO/ESTADO	CEARA	R.G.N.	PARAIBA	PERNAMBUCO
1559				1 ANO
1564				1 ANO
1583				1 ANO
1587				1 ANO
1603	1 ANO	1 ANO	1 ANO	
1609				1 ANO
1614	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
1645	1 ANO	1 ANO	1 ANO	
1652	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
1692	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
TOTAL	5 ANOS	5 ANOS	5 ANOS	8 ANOS

FONTES: ALVES, Joaquim. História das Secas no Ceará. Fortaleza, Instituto do Ceará, Monografia Nº 23, 1953. SOUZA, Itamar & MEDeiros FILHO, João. Os degradados Filho da Seca. Petrópolis, ;vozes, 1984.

No início do século XVIII, quando a pecuária desenvolvida no sertão passou a exercer papel de destaque na economia colonial, os registros tornaram-se mais frequentes e precisos, delimitando, em alguns casos, inclusive as áreas mais afetadas.

As capitanias passaram a reivindicar providências contra as secas. Em 1725, o capitão-mor da Paraíba solicitava ajuda ao rei D. João V de Portugal, para os flagelados da seca. Nos primeiros anos do século XIX a pecuária das capitanias localizadas ao norte da colônia foi bastante prejudicada pela seca de 1803 e 1804 que dizimou muitas cabeças de gado(10).

(10). Paulo de Brito Guerra. A Civilização da Seca (O Nordeste é Uma História Mal contada). Fortaleza, DNOCS/MINTER, 1981.

Apesar do registro de várias secas no decorrer da primeira metade do século XIX (ver tabela II), só no final do Segundo Império, com a seca de 1877-1879, o governo passou a atuar de forma mais sistemática no combate aos problemas por ela gerados.

TABELA II

## CRONOLOGIA DAS SECAS REGISTRADAS DOS SECULOS XVIII E XIX

ANO/ESTADO	CEARA	R.G.N.	PARAIBA	PERNAMBUCO
1709-1711	1 ANO	2 ANO	2 ANO	3 ANO
1721-1728	7 ANOS	4 ANOS	4 ANOS	4 ANOS
1744-1747	2 ANOS	1 ANO	2 ANOS	3 ANOS
1754	1 ANO			
1760	1 ANO			
1766	1 ANO	1 ANO		
1771-1772	1 ANO			2 ANOS
1776-1778	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS	3 ANOS
1790-1793	3 ANOS	3 ANOS	3 ANOS	4 ANOS
1803-1804	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS
1808-1810	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS
1814	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
1817	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
1824-1825	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS	2 ANO
1833	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
1844-1846	3 ANOS	3 ANOS	3 ANOS	3 ANOS
1860	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
1869	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
1877-1879	3 ANOS	3 ANOS	3 ANOS	3 ANOS
1888-1889	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS	2 ANOS
1898	1 ANO	1 ANO	1 ANO	1 ANO
<b>TOTAL</b>	<b>39 ANOS</b>	<b>22 ANOS</b>	<b>21 ANOS</b>	<b>27 ANOS</b>

FONTES: ALVES, Joaquim. História das Secas no Ceará. Fortaleza, Instituto do Ceará, Monografia Nº 23, 1953. SOUZA, Itamar & MEDEIROS FILHO, João. Os Degradados Filho da Seca. Petrópolis, Vozes, 1984.

Os três anos de seca, entre 1877 e 79, afetaram principalmente as províncias do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia. Nas estimativas de Theophilo, o flagelo atingiu meio milhão de pessoas no Ceará entre abril e dezembro de 1877, o que correspondia a 50% de sua

população(11). O Jornal "O Retirante", registrou no Ceará, na Paraíba e na Bahia, respectivamente 700.000, 400.000 e 500.000 pessoas flageladas(12). Nesse ano, o obtuario de Fortaleza totalizou 2.665 morte pela fome ou por pestes(13). No ano de 1878, os óbitos no Ceará atingiram a cifra de 118.900 pessoas, com a Capital sepultando diariamente uma média de 495 indivíduos(14).

TABELA III

## POPULAÇÃO FLAGELADA PELA SECA EM 1877

ESTADO	POPULAÇÃO	% / TOTAL
CEARA	700.000	36.52
R.G. DO NORTE	117.000	6.10
PARAIBA	400.000	20.87
PERNAMBUCO	200.000	10.43
BAHIA	500.000	26.08
TOTAL	1.917.000	100 %

FONTE: Jornal "O Retirante". Fortaleza, 19/12/1877.

Em decorrência da seca, as populações dos sertões do Rio Grande do Norte e Ceará passaram a migrar para Fortaleza. Em dezembro de 1877 a população da capital cearense era de 85.000 pessoas, chegando a 114.000 em setembro de 1878(15).

Para reduzir a pressão demográfica em Fortaleza, o governo provincial resolveu oficializar a emigração dessa população para o Amazonas, onde se iniciava a exploração da borracha. Em seu relatório de 23/11/1877, o presidente da

(11). Rodolpho Theophilo. História da Secca do Ceará(1877 a 1880). Rio de Janeiro, Impresa Inglesa, 1922, p. 154.

(12). Jornal "O Retirante". Fortaleza, 19/12/1877.

(13). Jornal "O Retirante". Fortaleza, 19/12/1877.

(14). Ver Paulo do Brito Guerra. A Civilização da Seca (O Nordeste é uma História Mal Contada). Fortaleza, MINTER/DNOCS, 1981, p. 29.

(15). Raimundo Girão. Pequena História do Ceará. Fortaleza, Ed. A. Batista Fontenele, 1953, ps. 155 e 185.



provincia do Ceará, desembargador Caetano Esttelita Cavalcante Pessoa, admitiu o acerto de um acordo com as companhias de vapores Brasileira, Maranhense e Inglesa, que transportariam os retirantes para fora da provincia, com o governo pagando somente as "comedorias"(16).

Desde de 1869 até o final do século XIX, saíram da região, em direção à Amazônia, 255.526 pessoas(17). Em junho de 1877, o vapor inglês Augustine levou os primeiros retirantes da seca para a terra da borracha. Ao findar o ano de 1878, já haviam saído do Ceará em direção àquela provincia 54.875 pessoas, ou seja 21.47% de toda a população que migrou durante 31 anos, saiu naqueles dois anos de seca(18).

A gravidade da seca de 1877 e os problemas por ela gerados ganharam dimensão politica, transformando-se em instrumento de pressão dos opositores locais ao governo central, para que as demandas regionais, de conteúdo econômico e social, passassem a ser melhor consideradas. O aparecimento de jornais como "O Retirante", que se apresentava como um "organ das victimas da secca", demonstra essa tendência.

Das provincias afetadas pela seca, depois de Pernambuco e Bahia, o Ceará era a que tinha melhor representação politica junto ao governo imperial, com alguns parlamentares de influência nacional. Os parlamentares baianos e

(16). Relatório do Presidente de Provincia do Ceará de 23/11/1877. Fortaleza, Typographia D. Pedro II, 1877. A exploração da borracha teve sua grande fase entre 1890 e 1910.

(17). Joaquim Alves, citado em Raimundo Girão. *Ibidem*, p. 187.

(18). Raimundo Girão. *Op. cit.*, p. 186.

pernambucanos, estavam integrados em movimentos de amplitude nacional, como o movimento republicano e a luta pela libertação dos escravos. Assim, os cearenses, nesse período, foram praticamente os únicos parlamentares nortistas ocupados com os problemas regionais, tratando especificamente da seca que ocorreu no Ceará.

Em 1860, o Imperador, fazendo uso do artigo 17, da lei nº 884 de outubro de 1856, resolveu formar uma comissão com o objetivo de realizar uma pesquisa de "productos naturaes" em algumas provincias(19). Antes do início dos trabalhos, D. Pedro II, aceitou a sugestão do senador pelo Ceará Candido Batista, membro do Instituto Histórico e Geográfico Nacional, para que a provincia cearense fosse a primeira a ser estudada.

Alguns políticos cearenses haviam conseguido uma aproximação maior ao Imperador e durante a seca de 1877 a provincia obteve do governo Imperial a efetivação de socorros aos flagelados da seca. Para que se tenha uma idéia do volume de recurso obtido pelo Ceará, só a construção do açude Cedro, iniciada em 1884, na cidade de Quixadá, teve um custo total equivalente a 2.605.000 de cruzeiros velho, sem computar os custos de infra-estrutura e as desapropriações de terras para a bacia. Esse valor representava

---

(19). Pelo parágrafo primeiro, do artigo 17 dessa lei, o Governo ficava autorizado a nomear uma comissão de engenheiros e naturalistas, que deveria explorar o interior de algumas provincias, com o propósito de coleccionar productos naturais para o Museu Nacional. Ver sobre o assunto a Colleção das Leis do Império do Brazil, Tomo 17, secção 19ª, parte 1ª. Rio De Janeiro, Imprensa Nacional.

aproximadamente 0.60% da receita do governo federal em 1906, ano em que o açude foi concluído(20).

Na 16ª legislatura imperial(1877), representavam o Ceará como deputados gerais, Gonçalo Batista Vieira (Barão de Aguiraz), o desembargador Francisco Domingues da Silva, o conselheiro Raymundo Ferreira de Araújo Lima, Dr. Paulino Nogueira Borges da Fonseca, Dr. Manoel Fernandes Vieira, Dr. Leandro Bezerra Monteiro, o conselheiro e escritor José Martiniano de Alencar e seu primo, o conselheiro Tristão de Alencar Araripe(21).

Como deputado imperial, José de Alencar em discurso proferido em 03/08/1877, reclamou ao governo maiores providências para solucionar o problema da seca no Ceará:

"Mas, Senhores, a calamidade se prolonga, os seus efeitos parecez não terem limite, e, por conseguinte, é muito natural que a Câmara Municipal da Capital de zinha Província se preocupe muito seriamente com o estado das populações que ela representa e exija do Governo novas e ativas providências.

(20). Sobre o assunto ver Thomaz Pompeu Sobrinho. História do Ceará (História das Secas). Fortaleza, Batista Fontenele, 1953 p. 205, col. Instituto do Ceará. Monografia Nº 23. Sobre as receitas do governo federal consultar Raymond W. Goldsmith. Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro Sob um Século de Inflação. São Paulo, Bumerindus/Harbra, 1986, p. 122. Para calcular esse percentual, foi necessário converter os dados de Goldsmith de mil-réis para cruzeiros velho.

(21). Entre esses deputados, José de Alencar era além de literato, um político de renome nacional. A política na vida de Alencar, antecedeu ao interesse pela literatura. Ele fazia parte de uma família tradicionalmente envolvida com política no Ceará. Foi exatamente naquele ano de 1877, que morreu José de Alencar. Era um político respeitado, muito fiel ao Partido Conservador e monarquista convicto, apesar das divergências pessoais com D. Pedro II, que rejeitara seu nome para o Senador do Império em uma lista triplíce que havia sido eleita. No Ministério do Marquês de Itaboraay ocupou a pasta da Justiça entre 1869 e 1870. O seu tio Tristão Gonçalves de Alencar Araripe era o presidente província do Ceará durante a Confederação do Equador(1817), tendo sido um dos líderes do movimento que morreu durante os confrontos com as forças imperiais.

Sua avó Barbara de Alencar, foi presa e torturada, em decorrência dessa mesma luta política. Seu pai o pader José Martiniano de Alencar (senador Alencar) foi um dos líderes da revolta no Recife e no Crato, foi deputado em Lisboa e no Brasil, ocupou por duas vezes a presidência da província do Ceará, tendo finalmente conquistado uma cadeira de senador vitalício do Império em 1832.

Nesse sentido, em nome dos meus colegas representantes do Ceará, que não me autorizaram a isso, mas devo crer que se associarão ao meu apelo ao Ministro do Império. Faço-o em nome de todos os representantes do Ceará, porque essa augusta Câmara é testemunha que temos sempre reunidos e associados no pensamento comum de velar sobre a sorte de nossos comprovincianos" (22).

Alencar, ao cobrar uma posição mais ativa do governo em relação aos problemas da seca no Ceará, fez referência a alguns meios que poderiam ser utilizados para viabilizar soluções para o flagelo, tais como, açudes, melhoria nas vias de comunicação e a construção de um canal atravessando o interior do Ceará, ligando os rios Salgado e Jaguaribe ao rio São Francisco (23).

Ele lembrava que, a construção de açudes havia sido iniciada em 1833 pelo presidente de província do Ceará, entretanto, o governo imperial nos cinquenta anos seguintes não dera apoio para a continuidade daquela projeto.

Além dessas medidas, já conhecidas, Alencar apresentou a sua proposição, que ele chamou de colonização nacional. Era, na verdade, nova versão de outra proposta elaborada pelo senador Alencar, quando presidiu a província cearense, denominada então de plano de recuperação da terra.

O plano do Senador Alencar propusera em 1837, o aproveitamento das terras devolutas do Ceará, através do assentamento de imigrantes estrangeiros, financiados pelo

---

(22). Câmara dos Deputados. José de Alencar (Perfis Parlamentares 1) Discursos Parlamentares. Brasília, Câmara dos Deputados, 1977 pp. 535 e 556.

(23). Essa proposta feita em junho de 1877, pelo deputado cearense Tristão de Alencar Arararipe primo de José de Alencar.

Governo provincial(24). José de Alencar propunha o estabelecimento de mão-de-obra nacional, financiada pelo Império(25). Para ele o governo não deveria realizar gastos com a vinda de imigrantes europeus para compor a força de trabalho livre do País. Em vez disso, o governo deveria desenvolver um projeto de colonização com o que ele chamou de "excesso de população das províncias", abrindo assim caminhos de resistência aos períodos de seca.

Encerrando seu discurso, Alencar enfatizava:

" Entendo que o nobre Ministro do Império deve reunir em comissão extra-oficial os representantes da Província e os cearenses que aqui estão e tem conhecimento da localidade, a fim de estudar as medidas mais convenientes a tomar para atender aos justos reclamos daquelas populações"(26).

Suas propostas não tinham caráter oposicionista e ele próprio ressaltara o esforço do Governo em tentar atender as reivindicações do povo cearense(27).

No Senado, o Ceará tinha como representantes, em 1877, Thomas Pompeu de Souza Brasil, Francisco de Paula Pessoa, Jerônimo Martiniano Figueira Melo e Domingos José Nogueira Jaguaribe, sendo os dois primeiros do Partido Liberal, e os últimos do Partido Conservador.

(24). José Alencar não deixou claro em sua proposta, o que ele entendia por terras devolutas. Entretanto, como a Lei de Terras de 1850, definia em seu artigo 2º que as terras devolutas pertenciam ao governo, supõe-se que sua proposta estivesse fundamentada nessa Lei.

(25). Sobre o assunto ver, Joaquim Alves. História das Secas(Séculos XVII a XIX). Coleção Instituto do Ceará, Fortaleza, Instituto do Ceará, 1953. Monografia Nº 23, vol. 1º.

(26). Câmara dos Deputados. José de Alencar (Perfis Parlamentares 1) Discursos Parlamentares. Brasília, Câmara dos Deputados, 1977 p 587.

(27). Vale lembrar que, José de Alencar fazia parte da base de apoio parlamentar do Império. O Gabinete de Caxias, que assumiu em 1875, era do Partido Conservador, tal qual o deputado José de Alencar, existindo dessa forma, uma possibilidade de abertura de diálogo entre o executivo e o legislativo, no sentido de tentar acolher as sugestões daquele parlamentar.

Como líder do Partido Liberal, o Senador Pompeu, era em 1877, ano de sua morte, um dos políticos mais importantes da província cearense. A sua atuação como membro de vários Institutos Históricos em todo o País, inclusive o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, possibilitara seu contato com políticos de diversas províncias, favorecendo a consolidação de uma rede de relações políticas a nível nacional.

Como empresário, participou de um consórcio com o deputado Gonçalo Batista Vieira (Barão de Aguiraz), o comerciante coronel Joaquim da Cunha Freire (Barão de Ibiapaba), o engenheiro José Pompeu de Albuquerque Cavalcante e o inglês Henrique Brocklehurst, para fundar, em março de 1870, a Estrada de Ferro de Baturité, cujo tráfego tivera início em 1873.

A construção dessa ferrovia foi iniciada quando o senador Thomas Pompeu, utilizando-se de seu prestígio político, conseguiu empréstimo junto ao Banco do Brasil, complementando o capital inicial da empresa. Esse empréstimo fora avalizado pelo Governo Provincial e em dezembro de 1876, o senador Pompeu, na qualidade de diretor presidente da Companhia Cearense da Via Férrea de Baturité, comunicou ao presidente da província do Ceará não ter a empresa como pagar os juros e amortizações do empréstimo (28).

Devido às dificuldades financeiras, e com a interferência dos políticos envolvidos no consórcio, a ferrovia de

---

(28). Sobre o assunto ver o Relatório do Presidente de Província do Ceará de 10/01/1877. Fortaleza, Typographia Cearense, 1877.

Baturité acabou sendo encampada pelo governo do Império em setembro de 1878, sendo sua construção utilizada para criar frentes de trabalho para os flagelados da seca, gerando 50.000 empregos na construção do trecho entre Pacatuba e Baturité naquele ano(29).

Apesar da significativa representação política cearense, houve muita resistência do Gabinete Imperial em atender as solicitações, quando a seca começou. Era especialmente delicada a situação do presidente da província do Ceará, desembargador Caetano Esttelita Cavalcante Pessoa, que havia sido nomeado por carta imperial de 13 de dezembro de 1876, e começava o seu governo reivindicando o apoio do poder central para enfrentar o problema da seca.

O ministro da fazenda João Maurício Wanderley(Barão de Cotegipe), não acreditava nas notícias sobre a ocorrência da seca, evitando dessa forma liberar recursos para socorrer a província. Segundo Brigido, o Barão de Cotegipe sempre tivera muita má vontade com o Ceará e a partir das primeiras notícias sobre a seca em 1877, o ministro da fazenda passou a vetar qualquer operação de crédito para o Ceará(30), tendo inclusive declarado que o Ceará não precisava de socorros e os cearenses eram muito exigentes(31). Na verdade, Cotegipe desconfiava de desvio de verbas na órbita provincial.

---

(29). Eneidito Genésio Ferreira. A Estada de Ferro de Baturité: 1870-1930. Fortaleza, U.F.C/ Stylus, 1989 No 1. (col. Estudos Históricos).

(30). João Brigido. O Coade D'Eu. Fortaleza, Typographia economica, 1902.

(31). Jornal "O Retirante". Fortaleza, 08/07/1877.

Os jornais locais, faziam severas críticas à posição tomada pelo Barão de Cotegipe, de não liberar recursos para socorrer a população cearense:

" E já assombroso o quadro que se desdobra n'esta capital aos olhos do governo, no seio da civilização, finalmente, no meio de recursos de toda ordem.

As côres d'esse quadro cada dia mais se carregam e o Sr. Cotegipe engolfado nas delícias da Corte, elle mesmo que proclamou o *primo-vivere* como direito mais sagrado dos povos e como motivo mais indecente de sustentarem-se os partidos no poder; esse Sr. Cotegipe, que despeja ás mãos cheias o ouro do thesouro, saciando com o sangue d'este infeliz povo a ambiciosa e esfaimada afilhadagem, abandona esta provincia aos seus próprios recursos, volve-lhe as espadas quando tantos desgraçados lhe estendem a mão(...)"(32).

Nessas circunstâncias, o presidente da provincia Caetano Esttelita, nomeou algumas comissões de socorro para os municipios afetados pela seca, e ordenou a abertura de créditos sob a rubrica de socorros públicos para envio de dinheiro a ser utilizado na compra de alimentos e em outras providências(33).

Em novembro de 1877, quando a provincia começou a distribuição de socorros, o conselheiro João José Ferrira D'Aguiar, foi nomeado para substituir Caetano Esttelita Cavalcante Pessoa, na presidência da provincia do Ceará.

Ao assumir o cargo, Aguiar mandou suspender os socorros para investigar as denúncias de desvios de verbas. Sem nada conseguir provar e tendo constatado a existência da seca, sofrendo a pressão dos politicos locais, solicitou ao

(32). Jornal "O Estirante". Fortaleza, 02/06/1877.

(33). Relatório do Presidente de Provincia do Ceará de 02/07/1877. Fortaleza, Typographia Cearense, 1877.



ministro Cotegipe a renovação dos socorros ao Ceará, no que foi atendido.

Os políticos do Ceará, independentes dos partidos a que pertenciam, conseguiram articular-se de forma eficiente entre si, divulgando as notícias sobre a seca na Corte e pressionando o gabinete do Império. Ao mesmo tempo, o Imperador procurava viabilizar providências para os problemas daquela província, devido às constantes reivindicações de parlamentares cearenses, que ignoravam o poder executivo e solicitavam a D. Pedro II que utilizasse o seu poder moderador em favor dos interesses do Ceará.

A situação, sem dúvida, influenciou o Instituto Politécnico do Rio de Janeiro a dedicar as sessões dos dias 09, 18, 23 e 30 de outubro de 1877, inteiramente ao estudo e interpretação dos fenômenos climáticos do Nordeste. Os engenheiros cearenses Adolfo Herbster, Antônio Gonçalves da Justa Araújo, José Privat e Henrique Théberge, que eram membros do Instituto, formaram um grupo de pressão dentro daquela instituição, em defesa dos interesses do Ceará(34).

As discussões partiram dos estudos realizados pelo geógrafo Giacomo Raja Gabaglia, que publicara dois ensaios sobre o Ceará, resultantes de sua participação na comissão científica que visitara aquela província em 1860(35). A

(34). Ver Joaquim Alves. História das Secas(Séculos XVII a XIX). Coleção Instituto do Ceará, Fortaleza, Instituto do Ceará, 1953, p. 202. Monografia Nº 23, vol. 12.

(35). "Entre outros, tomaram parte nos debates, presididos pelo Conde D'Eu, os Drs. Paula Freitas, Alves Camara, André Rebouças, Carlos Luz, Luiz Schreiner, Americo dos Santos, Adolfo Pinheiro, Conde de Roswadoski, Emídio E. Victorio, Conselheiro Beurepaire Rohan, João Martins da Silva Coutinho, Alvaro Oliveira, Pimenta Bueno, Araújo Silva, Vieira Souto, José Rebouças, Cursino do Amarante, Flácido do Amarante, Magalhães Castro, Visconde de Barbacena, Buarque de Macedo, Calça, Faure, Jerônimo Rodrigues de Moraes Jardim, Andrade Guimarães, Carneiro da Cunha, Miguel Ribeiro Lisboa,

partir dessas discussões, foram apresentadas várias sugestões de estudos e obras que poderiam ser realizados no Ceará.

Em 1877, estando no exercício a Regente Princesa Isabel, nomeou uma Comissão Imperial de Inquérito, composta pelo Conselheiro Beaurepaire Rohan e mais os engenheiros: Antonio Paulino Limpo de Abreu, Alfredo Jose N. de Araujo Freitas, Ernesto Antonio L. da Cunha, Julius Pinkas, Henrique Foglare, Adolfo Shwartz e Leopoldo Schriener(36).

A comissão deveria elaborar um estudo apontando a melhor forma de abastecimento de água para a província, Devendo ainda, indicar locais adequados para a construção de novas barragens, com respectivos planos e orçamentos.

Esse ato governamental deu inicio ao que ficou conhecido como a "política das águas"; que se utilizou da engenharia hidráulica para viabilizar as soluções contra os efeitos das secas no Nordeste. Ou seja, o combate a seca realizar-se-ia, principalmente, com a construção de açudes, para represar a água em tempos de chuva normais, servindo de reserva para períodos de estiagem.

Em 1878, porém, com a mudança de Gabinete, a comissão foi dissolvida(37). Mas, mesmo tendo tido curta duração, conseguira realizar alguns estudos, deixando como principais propostas:

---

Saldanha da Gama, Galdino Pimentel, Cavalcanti, Francisco Calheiro da Graça e A. dos Santos Navignier". Joaquim Alves, *Ibidem* p. 198.

(36). Ver Paulo de Brito Guerra. *Op. cit.*

(37). Nesse ano os liberais voltaram ao governo, comandados por João Lins Vieira Cansasão Sinibu (Visconde de Sinibu). Apesar de ser alagado, o novo Ministro da Fazenda resolveu dissolver a comissão, por ato Ministerial em 22 de junho de 1878.

- a) a retomada da construção da ferrovia de Baturite, a construção das ferroviárias de Camocim-Sobral e Aracati-Icó, melhorando dessa forma os transportes na província, facilitando a chegada de socorro e a saída de flagelados;
- b) trinta açudes, com capacidade individual de acumular um milhão de metros cúbicos de água deveriam ser construídos nas localidades mais críticas em relação aos efeitos da seca, indicadas no relatório;
- c) a instalação de estações meteorológicas objetivando o controle preciso da pluviosidade regional;
- d) a construção de um canal ligando o rio Jaguaribe ao São Francisco, como forma de transformar o primeiro em um rio perene, proposta que havia sido feita, como vimos anteriormente, pelo deputado cearense Tristão de Alencar Araripe(38).

Em junho de 1879, os jornais de Fortaleza criticavam o conselheiro Sinimbu, o seu ministro da fazenda Afonso Celso e até mesmo o Imperador, pela suspensão dos socorros ao Ceará, como parte da nova política econômica do governo, cuja meta principal era cortar as despesas, reduzindo o déficit no orçamento.

Em 1881 o governo Imperial enviou ao Ceará nova Comissão, chefiada pelo engenheiro inglês J. J. Revy, realizando estudos em Itacolomy, Boqueirão das Larvas e Quixadá, à procura da melhor localização para a construção de um açude

---

(38). Ver João Medeiros Filho & Itassar Souza. Os Degradados Filho da Seca. 3ª edição. Petrópolis. Vozes, 1984, cap. 10.

de grande porte. A cidade de Quixadá foi escolhida, tendo sido feito o orçamento, bem como a planta da obra(39).

O próprio Revy foi enviado pela Corte à Europa, para comprar os materiais necessários à construção do açude Cedro, iniciada em 1884. Os conflitos entre os componentes da Comissão constutora, levaram a sua dissolução em 1886, com a consequente interrupção das obras. O açude Cedro só seria concluído vinte dois anos depois, em 1906.

### 1.2. A "POLITICA" DA SECA NO CONTEXTO OLIGARQUICO(1889-1930)

Com a instalação da República, o papel das antigas províncias (agora Estados) tornou-se mais relevante no contexto da nova ordem nacional. A República Velha tinha por base um federalismo presidencialista, corporificado na ampliação do regime representativo através de uma ideologia liberal, que fundamentou as ações do Estado. As forças sociais que articulavam tradicionalmente o sistema de dominação no Brasil foram realocadas diante dos novos condicionantes republicanos(40).

Apesar das modificações políticas, a economia brasileira continuava caracterizada predominantemente, pela estrutura primário-exportadora. A federação articulava-se de modo a preservar a hegemonia econômica da cultura cafeeira em expansão. O crescimento da demanda de café na Europa e

(39). Rodolpho Theophilo. História da Secca do Ceará (1877 a 1880). Rio de Janeiro, Imprensa Inglesa, 1922.

(40). Sobre o assunto ver Edgard Carone. República Velha (Evolução Política). São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1971 e Leôncio Basbaum. História Sincera da República. São Paulo, Fulgor, 1968.

Estados Unidos favoreceu a mecanização do beneficiamento, resultando em melhoria na produtividade. As pragas agrícolas encarregaram-se de destruir a concorrência da produção asiática; a facilidade de crédito para a abertura de novas terras e a política governamental favorável, foram entre outros os principais fatores condicionantes, dessa expansão(41).

A dinâmica do capitalismo mundial no final do século XIX, bem como a inserção do Brasil nesse contexto, fizeram com que o café, em seu processo de acumulação, rompesse com a utilização do trabalho escravo. A transição para o trabalho assalariado exigia a sedimentação de uma economia monetária e o fortalecimento do mercado interno.

Os primeiros anos de República, anteriores ao governo de Campos Sales, foram de grande instabilidade política, com um clima hostil entre civis e militares e de luta entre vários grupos pela hegemonia do poder.

Campos Sales, eleito por voto direto, assumiu o governo no dia 15 de novembro de 1898. Para garantir a estabilidade do poder central, o governo federal decidiu procurar o apoio das três maiores bancadas: São Paulo, Minas Gerais e Bahia que tinham respectivamente 22, 37 e 22 deputados federais(42).

---

(41). Ver Sérgio Silva. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

(42). Ver sobre o assunto, Rodolpho Telarolli. *Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha*. São Paulo, Brasiliense, 1982 (col. Tudo é História); Edgard Carone. *República Velha (Evolução Política)*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971 e Maria do Carmo Campello de Souza. *O Processo Político - Partidário Na Primeira República*. In Carlos Guilherme Costa(Org.). *Brasil em Perspectiva*. 4ª ed., São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.

Na busca de novo equilíbrio político o mecanismo de controle de verificação dos poderes dos deputados federais foi transferido para as Câmaras Municipais, retirando-o da órbita da Câmara Federal(43). Assim, quem dominasse as eleições locais, através das Câmaras Municipais, certamente teria os diplomas de seus candidatos à esfera federal reconhecidos, na medida em que uma mudança do regimento interno da Câmara Federal, fez com que aquela casa passasse só a ratificar a decisão tomada a nível municipal.

Esse acordo resultou no entendimento das oligarquias estaduais entre si e com o Presidente da República, para definir os elementos da política nacional que seriam implementados com a participação de suas representações no Congresso. Essa política de barganhas, favorecendo o fortalecimento dos governos estaduais, que impunham a sua orientação ao Congresso, ficou conhecida como "política dos governadores".

Sua utilização, proporcionou o fortalecimento das oligarquias locais, sedimentando o coronelismo: uma estrutura de clientelismo político, onde a barganha implicava na posse sobre o voto pelos chefes políticos locais, através da formação dos currais eleitorais(44). Com essa estrutura, os estados de Minas Gerais e São Paulo

---

(43). Era o poder legislativo e não o judiciário quem verificava os poderes dos senadores, deputados, do presidente e do vice-presidente da república. Isso era feito através da Comissão de Reconhecimento de Diplomas.

(44). O eleitor era trazido na véspera da eleição para o perímetro urbano onde seria realizado o pleito, e mantido em galpões ou terreno das casas dos correligionários ("currais") até a hora de votar sob fiscalização de cabos eleitorais, já que o voto era aberto.

dominavam o cenário da política nacional, preservando a autonomia dos grupos locais(45).

A coordenação da "política dos governadores" ficou a cargo do senador gaúcho Pinheiro Machado. Republicano histórico, ligado ao Partido Republicano do Rio Grande do Sul, foi entre 1890 e 1915, um dos principais articuladores da política nacional.

Fundamentadas no acordo com o Governo Federal as eleições para a Câmara e o Senado Federal, entre 1900 e 1930, fortaleceram o mandonismo das oligarquias estaduais, sendo as mais importantes: Rosa e Silva em Pernambuco, Bias Fortes e Francisco Sales em Minas Gerais, Julio de Castilhos e Borges de Medeiros no Rio Grande do Sul, Nery no Amazonas, Montenegro no Pará, Benedito Leite no Maranhão, Accioly no Ceará, Pedro Velho no Rio Grande do Norte, Euclides Malta em Alagoas, General Valadão em Sergipe, Luis Viana e Severiano Vieira na Bahia, Venâncio Neiva na Paraíba, Porcincula no Rio de Janeiro, Murtinho e Genero Ponce no Mato Grosso, Augusto Bulhões em Goiás, Lauro Miller em Santa Catarina, além do próprio P.R.P. paulista(46).

No Ceará por exemplo, montou-se a máquina política do "Dr. Nogueira Accioly", líder local que dominou a política

---

(45). A partir do governo Campos Sales, foi selado um acordo entre o Partido Republicano Paulista(P.R.P) e o Partido Republicano Mineiro(P.R.M), onde o nome do candidato à Presidência da República deveria ser indicado por um desses partidos, pois eram os partidos com maior representatividade na Câmara Federal, tendo conseqüentemente mais poderes para impor suas prioridades. Esse conchavo previa preferencialmente, a alternância entre os dois estados na ocupação do cargo máximo do executivo federal. Esse acordo ficou conhecido nacionalmente como a "política do café-com-leite".

(46). Ver Edgard Carone. República Velha( Evolução Política). São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971, p. 178.

estadual entre 1896 e 1912. Antonio Pinto Nogueira Accioly, nascido em Icó, no centro-sul do Ceará, era o herdeiro político de seu sogro o senador cearense Thomas Pompeu de Souza Brasil, que teve, como foi visto anteriormente, destacada atuação política no Segundo Império. Advogado e industrial, herdara grande parte da fábrica de tecidos do sogro. Accioly foi juiz municipal de Baturité e de Fortaleza, e, no Império, deputado provincial(1865), deputado geral(1880), vice-presidente do Ceará(1884) e presidente da Província(1887). Durante a República foi governador do Ceará entre 1904 e 1912(47).

Exerceu o poder com mão de ferro, com o apoio de uma assembléia composta, em sua maioria, por seus familiares. Sua permanência no poder estava sempre fundamentada nos métodos tradicionalmente utilizados pelo mandonismo no Brasil: uso da força física, corrupção, fraude eleitoral e um nepotismo sem limites, onde os parentes e amigos ocupavam os cargos principais dos três poderes. O comendador Sucupira conseguiu identificar alguns elementos que compunham a rede nepótica de Accioly:

"Na assembléia legislativa eram os filhos do Presidente José e Benjamin Acioli, os genros Pedro Borges e Jorge de Souza, os primos José Pinto, Jovino Pinto, Vicente Pinto e Paulo Brandão e o cunhado de uma filha de Acioli, Antonio Gadelha. Na Câmara Federal sentavam-se João Lopes, primo e Gonçalo Souto, tio da nora de Acioli, além de Graco Cardoso, que de modesto auxiliar palaciano, foi elevado a representante da Nação.(...). Antônio Acioli Filho, além de Procurador Fiscal do Estado, era professor da Faculdade de Direito, fundada por Acioli em 1903 da qual

---

(47). Informações obtidas nos Documentos Base do PRODASEN, versão preliminar, s/d.



figurava como Diretor e que nela ainda colocou mais como professores outro filho, Tomás Acioli, o cunhado Tomás Pompeu, que era Diretor de fato, e o genro Jorge de Sousa. No Liceu do Ceará eram professores os filhos Tomás e Bejamim Acioli e o genro Jorge de Sousa. Na Escola Normal eram professores os filhos Tomás e José Acioli e os sobrinhos Tomás Pompeu Filho, Pinto Brandão, Atila Acioli e Belisa Pinto. As repartições públicas estavam pejudadas de membros da família Acioli. Assim, dirigia a Higiene Pública o Dr. Meton de Alencar, cunhado de um filho do Governador. Na Intendência Municipal, hoje prefeitura, o secretário era Antônio Gadelha, cunhado de um filho do Governador. Na Câmara Municipal o advogado era Antonio Acioli e o Secretário, Josino Pinto, sobrinho de Acioli. Na Administração dos Correios o Diretor era José Pinto, primo de Acioli, que tinha como secretário o filho Aldevando Pinto" (48).

A sedimentação das oligarquias tinha caráter dialético em relação à estrutura do poder: por um lado elas fortaleciam o sistema federativo, ao apoiarem irrestritamente o poder central; por outro eram a causa da fraqueza desse sistema, quando "secularizavam" no poder estadual um único grupo, detentor de ampla autonomia política(49).

O ano de 1900 marcou a ocorrência de uma forte seca sobre o Nordeste. O governador do Ceará Pedro Augusto Borges, empossado em 12 de junho do mesmo ano, encontrou o Estado em grandes dificuldades financeiras. Alarmado com a situação da seca, pois Fortaleza já abrigava cerca de 10.000 retirantes, enviou telegrama circunstanciado ao Presidente

(48). Luis Cavalcante Sucupira. A Política dos Governadores. Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará (IOCE)/Instituto do Ceará, 1986. p. 19.

(49). Maria do Carmo Campello de Souza. O Processo Político-Partidário na Primeira República. In Carlos Guilherme Neta(Org.). Brasil em Perspectiva. 4ª ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.

da República, solicitando ajuda financeira do governo federal(50).

Mas como o governo Campos Sales estava aplicando uma política econômica deflacionista e o Ministro da Fazenda Joaquim Murinho, cortara as verbas federais para o Nordeste, o auxílio tardou(51).

Apenas em outubro de 1900, a Câmara dos Deputados resolveu votar um projeto de verbas de emergência para o Nordeste, que lhe concedia 10.000 contos de réis. Isso representava 2,3% dos gastos do Governo Federal para aquele período, a serem aplicados preferencialmente em obras públicas que gerassem empregos para os flagelados(52). Ao chegar no Senado, iniciou-se uma longa discussão devido à inclusão de uma emenda encaminhada por Campos Sales, prevendo a utilização de parte dos recursos na compra de passagens para os retirantes saírem da Região.

Depois de prolongadas disputas, e estando o Presidente em viagem para a Argentina, o Vice-Presidente Francisco de

(50). Vale salientar que Borges sucedera Hogueira Accioly no governo do Estado, tendo sido por ele "colocado" à frente do executivo estadual. Na verdade, Pedro Augusto Borges era uma pessoa inteiramente ligada a Accioly, o que permitia a este continuar de fato comandando o poder no Ceará.

(51). Murinho acreditava que para solucionar os problemas da inflação, era necessário reduzir drasticamente os estoques de moeda, viabilizando dessa forma uma valorização cambial que favorecesse ao equilíbrio orçamentário do governo. Para atingir seus objetivos, ele aplicou uma violenta política deflacionista, com programas que previam até a incineração de papel-moeda. A criação do imposto em ouro sobre as importações foi uma das formas utilizadas por Murinho para controlar o câmbio. Com o aquecimento da política deflacionista, o ministério da fazenda pretendia corrigir as distorções de superprodução do setor cafeeiro, através de uma "política econômica darwiniana", onde o processo de seleção natural implicaria na absorção dos produtores mais fracos pelos mais fortes, sem qualquer intervenção governamental. As despesas governamentais na administração de Murinho(1897 a 1902) foram reduzidas a 44% do início de sua gestão, incidindo os cortes mais profundos exatamente nos gastos governamentais. Sobre o assunto ver Heitor Ferreira Lima. História do Pensamento Econômico no Brasil. São Paulo, Nacional, 1976, cap. X.

(52). Sobre os gastos do governo consultar Raymond W. Goldsmith. Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro Sob um Século de Inflação. São Paulo, Bamerindus/Barbra, 1986, pp. 82 e 120. Vale observar que cada mil réis equivalia a um conto de réis.

Assis Rosa e Silva sancionou a lei, referendada pelo Ministro da Justiça, o paraibano, Epitácio Pessoa. A lei aprovada em 22 de outubro estabelecia:

\* Art. 1º - Fica o poder executivo autorizado a dispendar até dez mil contos de reis para socorrer as populações do norte, flageladas pelas secas.

Parag. 1º - Os socorros serão distribuídos pela forma que as circunstâncias determinarem, devendo preferentemente ser executadas obras de utilidade pública em que sejam empregados os indigentes.

Parag. 2º - Para a execução desta lei serão abertos os precisos créditos extraordinários aos Ministérios do Interior e da Indústria, Viação e Obras Públicas.

Art. 2º - Revogam-se as disposições em contrário.

Capital Federal, 22 de outubro de 1900, 12º da República.

Francisco de Assis Rosa e Silva.

Epitácio Pessoa" (53).

Depois de tanta discussão, o governo Campos Sales acabou liberando apenas 812 contos de réis, ou seja, 8,12% do que determinava a lei, os quais tiveram que ser redistribuídos, pelos chefes do poder local, entre a sua clientela. Dessa forma, o executivo conseguiu sobrepor-se ao legislativo federal, mantendo as determinações de sua política de contenção orçamentária.

Após treze anos de República, no governo Rodrigues Alves (1902-1906), sendo Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas o engenheiro militar Lauro Severiano Müller, a "política das águas", iniciada ainda no Segundo Império, foi reativada como medida sistemática contra os efeitos das

(53). Citado em Thomaz Pompeu Sobrinho. História do Ceará (História das Secas). Monografia Nº 23. Fortaleza, Batista Fontenele, p. 194, col. Instituto do Ceará.

secas. Em 1903, iniciou-se uma seca de dois anos e em consequência disso, o governo federal resolveu:

- a) destacar, nas verbas da União, um percentual destinado a construção de açudes e poços;
- b) criar as comissões de Açudes e Irrigação, de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas e finalmente a Comissão de Perfuração de Poços, sendo a primeira sediada no Ceará e as duas últimas no Rio Grande do Norte. Posteriormente, a fusão dessas Comissões, deu origem a Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas, com sede no Ceará. Além disso, esse governo também concluiu em 1906, o primeiro açude público, o Cedro, com capacidade para 128.000.000m<sup>3</sup> de água, construído no município de Quixadá no Ceará.

No contexto federal, a seca não era questão prioritária. O governo Rodrigues Alves priorizava a solução dos problemas do café que enfrentava uma nova crise(54).

(54). O café conheceu sua primeira fase de crise em 1882, quando a produção mundial ultrapassou o consumo. Aquela época, a crise no mercado americano, principal consumidor do café brasileiro, provocou uma significativa queda nos preços, que foi absorvida no Brasil pela política de desvalorização cambial.

A utilização dos instrumentos de política cambial para defender a rentabilidade do setor cafeeiro acabou por se transformar em um indutor da superprodução. Com o acúmulo de estoques, os cafeicultores passaram a pensar em retirar do mercado uma parcela da "produção excedente", objetivando a manutenção de seus níveis de preços.

Dessa forma, foi celebrado em fevereiro de 1906 o convênio de Taubaté, inaugurando a chamada política de "valorização" do café. O convênio determinava que:

- a) o governo interviria no mercado, comprando o excedente de produção, com o objetivo de restabelecer o equilíbrio;
- b) as compras seriam financiadas com empréstimos estrangeiros;
- c) seria criado um novo imposto em ouro sobre a saca de café, para financiar os serviços dos empréstimos.
- d) os governos dos estados produtores deveriam desencorajar a produção, para que o problema fosse resolvido no longo prazo.

O Governo Federal inicialmente não concordou em realizar os empréstimos, porém a descentralização republicana fez com que São Paulo pudesse implementar o processo. O êxito financeiro da operação, aliada à pressão dos cafeicultores, fez com que o governo Rodrigues Alves assumisse, posteriormente, o comando dos empréstimos, comprometendo sua política econômica, quase que exclusivamente, com a solução da crise. Sobre o assunto consultar: Sérgio Silva. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*.

O governo Afonso Pena(1906-1909), pouco acrescentou a política de "engenharia hidráulica", tendo a destacar, como obras do Ministério da Viação, em relação ao Norte o início da construção dos portos do Pará e da Bahia, promovendo também melhoramentos na infra-estrutura do porto de Natal.

Em junho de 1909, com a morte de Afonso Pena, assumiu o vice-presidente Nilo Peçanha, cujo ministro da Viação e Obras Públicas, o engenheiro cearense Francisco Sá, criou através do Decreto nº 7.619 (21/10/1909), a Inspetoria de Obras Contra as Secas(IOCS). Eram estes os seus termos:

\* DECRETO N. 7.619 - DE 21 de OUTUBRO DE 1909.

Approva o regulamento para a organização dos serviços contra os efeitos das seccas.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil, (...) decreta:

Artigo unico. Fica approvedo o regulamento que com este baixa assignado pelo ministro de Estado da Viação e Obras Públicas, para a organização dos serviços contre os efeitos das seccas.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 1909, 88º da Independência e 21º da República.

Nilo Peçanha.

Francisco Sá" (55).

A IOCS, tinha por principais funções: aperfeiçoar a performance no combate às secas, melhorar a manutenção das obras prontas, evitar os *desmandos e abusos* na distribuição das verbas, além da construção de açudes, poços e rodovias. A agência tinha sua sede no Rio de Janeiro e estava subordinada ao Ministério da Viação e Obras Públicas. A

---

São Paulo, Alfa-Omega, 1976, cap.III; e Celso Furtado. Formação Econômica do Brasil. 17ª ed. São Paulo, Nacional, 1990, cap.XXX.

(55). Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1909. Vol II. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1913, p. 565 a 372.

regulamentação do decreto definia, detalhadamente, suas funções e estrutura de funcionamento:

"Regulamento a que se refere o decreto n. 7.619 desta data.

#### CAPITULO I

##### DOS SERVIÇOS CONTRA OS EFEITOS DAS SECCAS

Art. 1º Os serviços de estudos e obras, destinados a prevenir e attenuar os efeitos das seccas que assolam alguns Estados do Norte do Brazil, são os seguintes:

- I. estradas de ferro de penetração;
- II. estradas de ferro affluentes das estradas principaes;
- III. estradas de rodagem e outras vias de comunicação entre os pontos flagellados e os melhores mercados e centros productores;
- IV. açudes e poços tubulares, os artszianos e canaes de irrigação;
- V. barragens transversaes submersas e outras obras destinadas a modificar o regimen torrencial dos cursos de agua;
- VI. drenagem dos valles desaproveitados no litoral e melhoramento das terras cultivaveis do interior;
- VII. estudo systematizado das condições meteorologicas e de estações pluviometricas e topographicas das zonas assoladas;
- VIII. installação de observatorios meteorologicos e de estações pluviometricas;
- IX. conservação e reconstituição das florestas;

X. outros trabalhos cuja utilidade contra os efeitos das seccas a experiencia tenha demonstrado.

#### CAPITULO III

##### DA DIREÇÃO DOS SERVIÇOS

Art. 48. A direcção e fiscalização das obras contra os efeitos das seccas executadas pela União, ou com o concurso desta, ficarão a cargo de uma divisão especial do Ministerio da Viação e Obras Publicas, intitulada Inspetoria de Obras Contra As Seccas

Art. 49. A essa inspetoria incumbem:

1<sup>o</sup>. organizar o serviço de levantamento das zonas mais assoladas pelas seccas e a coleta dos dados meteorologicos, geologicos, topographicos e outros necessarios a systematização do serviço de estudos e de construcção de obras contra os efeitos das seccas;

2<sup>o</sup>. o estudo, projeto, orçamento e execução das obras especiaes que foram ordenadas pelo Ministerio da Viação e Obras Publicas(...);

Art. 50. A Inspetoria de Obras Contra as Seccas se comporá de uma secção central e tres secções districtaes. Estas serão designadas por 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> secções.

Art. 51. A secção central, que funcionará junto ao Ministerio da Viação e Obras Publicas, será constituída pelo inspector, sub-inspector, um secretario e um servente(...);

Art. 54. A 1<sup>a</sup> secção terá a seu cargo os trabalhos a executar nos Estados do Ceará e Piauy. A 2<sup>a</sup> secção terá a seu cargo os trabalhos a executar nos Estados do Rio Grande do Norte e Parahyba. A 3<sup>a</sup> secção terá o seu cargo os trabalhos a executar nas zonas seccas comprehendidas entre Pernambuco e o norte de Minas Geraes" (56).

O primeiro inspector da IOCS, foi o engenheiro mineiro Miguel Arrojado Lisboa, que formou uma excelente equipe de técnicos, tentando dar à Inspetoria um caráter profissional na elaboração de diagnósticos e prognósticos sobre a região. Lisboa, elaborou levantamentos científicos sobre os aspectos geográfico, geológico, climático e botânico, da região da seca, trazendo dos Estados Unidos especialistas em geografia, geologia, hidrogeologia, cartografia, botânica e silvicultura. Ele foi o primeiro técnico a admitir que a açúdagem no Nordeste só seria válida conjugada com um programa de irrigação.

(56). Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1909. Vol II. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1913, p. 565 a 572.

A decisão de criar a Inspeção foi motivada pelas denúncias de irregularidades na distribuição de verbas e gêneros alimentícios, transferidos pelo governo federal aos Estados. Em um de seus relatórios, o governador do Rio Grande do Norte, registrou o seu protesto contra os abusos cometidos pelos representantes locais do governo federal:

" Se a seca tem sido uma calamidade, maior calamidade ainda tem sido os socorros, já pelas somas fabulosas esbanjadas, já pela falta de patriotismo por parte dos administradores desse serviço. Fêz do socorro público um meio de arranjos eleitorais. (...) estabeleceram-se comissões em todos os pontos do Estado, formadas com amigos do Governo, às quais eram entregues grandes somas de dinheiro e grande quantidade de farinha de mandioca para distribuí-las a seu bel-prazer" (57).

A centralização das verbas em uma agência federal objetivava combater o *clientelismo* na construção de açudes e estradas públicas, que beneficiavam propriedades de amigos e familiares de políticos e eram utilizadas para consolidar a influência dos *coroneis* da região.

Se, ao nível do discurso, preponderavam razões saneadoras de combate à corrupção e ao clientelismo, na prática, a IOCS foi entregue, desde o início, às oligarquias dominantes no Nordeste. A Inspeção foi utilizada prioritariamente, para facilitar a concretização dos interesses das oligarquias ligadas a estrutura de produção pecuária-algodoeira na Região.

---

(57). Trecho do relatório do governador do Rio Grande do Norte, citado por Ricardo Pereira da Silva. *Trabalhos Relativos aos Estudos de Paraíba e Rio Grande do Norte*. Rio de Janeiro, IOCS/Imprensa Nacional, 1910, publicação nº 12, p. 33.



A pecuária consorciada com a produção de algodão estruturou-se no sertão nordestino a partir do século XVIII, como foi visto anteriormente. O sertão sempre foi a área mais afetada durante os períodos de seca, sendo essa uma das principais causas das oligarquias ligadas a produção pecuária-algodoeira terem assumido o controle sobre a implementação das políticas de combate às secas. Para essas oligarquias, o controle sobre a política de combate aos efeitos das secas, constituiu-se na melhor forma de defender os seus interesses políticos e econômicos.

O Governo Federal justificara a criação da IOCS como estratégia de combate ao clientelismo, à corrupção e à irregularidades na distribuição de verbas. Entretanto, o Ministro da Viação e Obras Públicas, era o senador Francisco Sá, genro do cearense Nogueira Accioly, patriarca de uma das maiores oligarquias do Nordeste. Sá exerceu, entre a Câmara e o Senado Federal, oito mandatos, totalizando vinte e sete anos no poder, vividos sob a égide da "Política dos Governadores" e o comando de seu sogro(58).

No período em que foi criada a Inspetoria(1909), a oligarquia de Accioly já estava com suas raízes consolidadas no poder da política cearense. Em 1904, Nogueira Accioly deixara o Senado Federal para assumir o governo do Estado. Substituindo a Pedro Augusto Borges, que também fazia parte da "maquina eleitoral" daquele oligárca.

---

(58). Senado Federal. Documentos Base do PRODASEN, versão preliminar.

Ao assumir o poder, no dia 12 de junho de 1904, Accioly tornou a exercê-lo, como o fizera de outras vezes, com "mão de ferro"(59). Buscando, praticamente, perpetuar-se no poder, ele conseguiu que a Assembléia Legislativa, constituída em sua maioria por seus filhos, genros, parentes e agregados, alterasse a Constituição Estadual, permitindo a possibilidade de reeleição do governador. Obteve, então, um novo mandato de quatro anos, iniciado em 11 de junho de 1908.

Com imenso prestígio entre os políticos e os partidos, com influência inclusive junto aos poderes federais e fundamentado na Política dos Governadores, Accioly mostrava-se cada vez mais intransigente e radical com os seus adversários políticos. Foi nessa conjuntura que, após a criação da IOCS, a chefia da agência no Estado do Ceará foi entregue ao Dr. Tomás Pompeu Sobrinho, que era sobrinho do poderoso governador.

E preciso entender, dentro do universo ideológico da "política dos governadores" essa aparente contradição entre a intenção, explicitada no discurso, de combate à corrupção e ao coronelismo e a prática política de controle da IOCS pelas oligarquias nordestinas.

De um lado, o discurso de combate ao clientelismo e à corrupção, alijava, os grupos dissidentes locais, dos benefícios oriundos da Inspeção. Combatia os "privilégios

---

(59). L. G. Sucupira. Op. cit., 1986, p. 16.

ilícitos" de alguns, para concentrá-los em favor de outros, dentro do jogo oligárquico.

De outro, era a contrapartida do Poder Central, ao privilegiamento dos interesses dos cafeicultores. Na ótica liberal, cabia ao Estado, criar, em situações emergenciais - como a crise do café e as secas - instrumentos de apoio. Ideologicamente, não era evidente a intervenção do Poder Central na política de governo implementada pelos Estados, posto que sua direção e execução, eram delegados aos grupos dominantes locais(60).

No governo de Hermes da Fonseca(1910-1914), a IOCS, também através de decreto, foi transformada em uma repartição federal especial de caráter permante:

\* DECRETO N. 9.256 - DE 28 DE DEZEMBRO DE 1911.

Reorganiza os serviços a cargo da inspetoria de Obras Contra as Seccas.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da autorização conferida no n. XXIV art. 32 da lei n. 2356 de 31 de dezembro de 1910, decreta:

Artigo unico. Fica aprovado o regulamento que com este baixa, assignado pelo ministro de Estado da Viação e Obras Publicas, reorganizando os serviços a cargo da Inspectoria de Obras Contra as Seccas.

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1911, 90<sup>o</sup> da Independencia e 23<sup>o</sup> da Republica.

HERMES R. DA FONSECA.

J. J. Seabra.

Regulamento a que se refere o decreto n. 9.256 de 28 de dezembro de 1911.

(60). O conceito de ideologia aqui utilizado, refere-se a acepção poulantziana, que afirma: "a ideologia não consiste somente em um sistema de idéias ou representações, compreende também uma série de práticas materias extensivas aos hábitos, aos costumes e ao modo de vida dos agentes. Dessa forma a ideologia, se molda no conjunto das práticas sociais, politicas e económicas"; Nicos Poulantzas. Estado, Poder e Socialismo. Trad. port. 2<sup>a</sup> ed., Civilização Brasileira Rio de Janeiro, 1985, ps. 33 e 34.

## CAPITULO I

## DOS SERVIÇOS CONTRA OS EFEITOS DAS SECCAS

Art. 1º. Continuarão a cargo da repartição federal denominada Inspectoria de Obras Contra as Seccas os serviços relativos aos estudos e obras contra os efeitos das seccas que assolam alguns Estados do Brazil, compreendidos entre o Piauí e o norte de Minas Geraes" (61).

Tal reorganização resultou em processo de burocratização da IOCS, com a realização de detalhamento de todos os postos, direitos e deveres de seus funcionários. Foi também nesse período, mais precisamente em 1912, que Miguel Arrojado Lisboa, seu primeiro inspetor pediu demissão. Segundo Hirschman, entre 1912 e 1913 os recursos da IOCS atingiram as cifras de 6,7 e 6,9 milhões de mil-réis(62).

Nesse período, o Ministério da Viação e Obras Públicas foi ocupado inicialmente pelo baiano José Joaquim Seabra. Seabra começou sua carreira política como Promotor Público de Salvador. Foi constituinte em 1891 e 1934, tendo exercido, por quatro legislaturas, o mandato de deputado federal, sendo eleito por duas vezes senador da República. No decorrer do governo Hermes da Fonseca, Seabra assumiu o governo da Bahia(1912-1916), passando o ministério para José Barbosa Gonçalves(63).

O governo Hermes da Fonseca teve como uma de suas característica o *nepotismo*. Ao lado do "saneamento",

(61). Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1911. Vol IV. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1915, p. 353 a 370, (grifos nossos).

(62). Albert O. Hirschman. Política Econômica na América Latina. Rio de Janeiro. Fundo da Cultura, 1965, p. 41. Esses valores devem ser considerados com certa cautela, já que corresponderiam aproximadamente aos valores do PIB do Brasil no mesmo período ( ver Raymond W. Goldsmith Op. cit. p. 83).

(63). Sobre José Barbosa Gonçalves não foi possível obter nenhuma informação.

rearranjo oligárquico em benefício do poder central, onde membros de sua família ocuparam os cargos do 1º e 2º escalão. Para vencer as eleições firmou fortes compromissos com os militares e as oligarquias Bias Fortes e Francisco Sales em Minas Gerais, Rosa e Silva em Pernambuco, Artur Lemos no Pará e finalmente Pinheiro Machado no Rio Grande do Sul.

Essa coligação de forças foi necessária porque sua candidatura era de oposição ao candidato escolhido pelo Partido Republicano Paulista, que, não conseguindo impor o nome de David Campista, acabou, juntamente com a Bahia, apoiando a candidatura civil de Rui Barbosa.

Empossado, Hermes da Fonseca interviu nos governos dos estados de Alagoas, Ceará, Bahia, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo, onde oligarquias que ocupavam o poder estadual opunham-se aos interesses dos grupos políticos que dariam sustentação ao seu governo. Assim ele se utilizou de uma estratégia que ficou conhecido como a "Política das Salvações", para implementar a intervenção nos estados em favor dos interesses dos militares e do pinheirismo(64).

As "salvações", estenderam-se por todo o Norte e Nordeste do Brasil, instalando no poder militares, ou a oligarquia de oposição local, sendo interventores, preferencialmente, oficiais que apoiassem o governo federal. Pinheiro Machado, vendo contrariados os interesses de oligarquias por ele comandadas, principalmente nessas regiões, a medida em que

---

(64). O pinheirismo era uma referência feita aos interesses do oligarca Pinheiro Machado do Rio Grande do Sul.

os militares ganhavam espaço no cenário político nacional, rompeu com o "Comitê das Salvações". Essa ruptura, fragilizou as bases de apoio político do governo federal.

Para suceder a Hermes da Fonseca foi eleito o Presidente Wenceslau Brás(1914-1918). Como resultado de articulações realizadas no Congresso Nacional, por uma "Coligação" entre os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e as oligarquias dissidentes de Minas Gerais e Ceará, contra a candidatura de Pinheiro Machado, que tendo seu poder político debilitado pelo "militarismo hermista", não conseguiu suplantar a união São Paulo-Minas(65).

O Ministro da Viação e Obras Públicas de Wenceslau Brás, foi o senador Augusto Tavares Lyra, do Rio Grande do Norte. Lyra exercera o mandato de deputado federal entre 1894 e 1903, assumiu o governo do seu estado no ano seguinte para um mandato de dois anos. Entre 1910 e 1914 foi senador da República, assumindo o ministério nesse último ano. Integrante do Partido Republicano Conservador obteve seis mandatos, totalizando dezesseis anos de poder.

Tavares Lyra pertencia a oligarquia Maranhão no Rio Grande do Norte. Seu sogro, o Patriarca e senador Pedro Velho Albuquerque Maranhão era seu patrocinador político. Quando eleito pela primeira vez deputado federal tinha apenas vinte e dois anos, sendo o mais jovem integrante da Câmara Federal(66).

(65). Sobre o assunto ver Maria do Carmo Campello de Souza. O Processo Político-Partidário na Primeira República. In Carlos Guilherme Nogueira(org). Brasil em Perspectiva. 4ª edição, São Paulo, Difel, 1973, pp. 162 a 226.

(66). Documentos Base do PRODASEN, versão preliminar, s/d.

O governo de Wenceslau Bras marcou o fim do pinheirismo, com o assassinato do senador Pinheiro Machado no Rio de Janeiro. Após a morte do mais importante líder oligárquico de toda a história do Brasil, o Partido Republicano Conservador ficou totalmente desestruturado e Quintino Bocaiuva assumiu a presidência do P.R.C tentando reorganizá-lo.

Com a morte de Pinheiro Machado, o poder do executivo federal não decresceu e o Presidente, continuava a deter as rédeas políticas, fundamentando sua força na estrutura institucional, que lhe permitia controlar o legislativo, utilizando-o em favor de seus interesses.

Em 1915 o Nordeste viveu um ano de seca tão intensa quanto a seca de 1877/79. Apesar dos transtornos causados ao País pela Primeira Guerra Mundial, o Ministério da Viação, honrando os compromissos assumidos com seus correligionários na Região, ou seja, as oligarquias estaduais e seus representantes no poder legislativo, garantiu total apoio financeiro a IOCS no combate a seca(67). Durante essa gestão o orçamento da Inspetoria atingiu 19.922:960\$000 de mil-réis, aproximadamente 3% das despesas governamentais no ano de 1915(68).

---

(67). Durante esse período, em consequência da Guerra, as exportações caíram, as importações de bens de capital foram drasticamente reduzidas, dificultando o processo de industrialização e a entrada de recursos externos ficou praticamente suspensa. Entre 1914 e 1918, o governo reduziu em 4.6% a sua participação como agente direto na economia. Os anos de 1914 e 1915, foram marcados por forte depressão econômica. Sobre o assunto ver Raymond W. Goldsmith Op. cit. capítulo IV.

(68). Sobre o movimento financeiro da Inspetoria, ver IFOCS. Boletim da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas. Rio de Janeiro, IFOCS, Vol. 12, Nº 1, JUL/SET de 1939. Sobre as despesas governamentais, ver Raymond W. Goldsmith Op. cit. capítulo IV.

Ao chegar a fase final da Primeira Guerra, Rodrigues Alves, eleito para o seu segundo mandato, adoeceu e morreu antes de tomar posse. Assumiu o vice-presidente, o mineiro Delfin Moreira(1918-1919). Em sua breve gestão transformou, através do Decreto nº 13.687 (09/07/1919), a IOCS em Inspeção Federal de Obras Contra as Secas(IFOCS):

\* DECRETO N. 13.687 - DE 9 JULHO DE 1919.

Aprova o regulamento para a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas.

O Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, em exercício, usando da autorização que lhe confere o art. 99 da lei n. 3.674 de 7 de janeiro do corrente ano, decreta:

Artigo unico. Fica aprovado o regulamento que com este baixa, assignado pelo ministro e secretario da Viação e Obras Publicas, para a Inspeção Federal de Obras contra as Secas.

Rio de Janeiro, 9 de julho de 1919, 98º da Independência e 31º da Republica.

DELFIN MOREIRA DA COSTA RIBEIRO.

*Afranio de Mello Franco* (69).

A sua maior preocupação era acabar com o caráter regional da Inspeção, transformando-a em uma agência nacional, ratificando o norte de Minas Gerais como área de atuação da IFOCS, tentando atender as demandas políticas daquela região, que até então não haviam sido consideradas. Mesmo estando incluído nos limites de implementação de serviços contra a seca desde de 1911, o norte de Minas Gerais teve o seu primeiro açude construído pela Inspeção em 1951(70).

A eleição do paraibano Epitácio Pessoa(1919-1922), representava a ação do Partido Republicano Mineiro para

(69). Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1919. Vol III. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920, ps. 46 a 60.

(70). Paulo Guerra Brito. Açúdes Públicos do Nordeste. 3ª edição. Fortaleza, DHOCS, 1990.



conciliar o impasse entre mineiros e paulistas sobre a sucessão presidencial, dentro do sistema da política do "café com leite".

Durante esse governo, o ministro da Viação e Obras Públicas, foi o senador cearense Francisco Sá do Partido Liberal, que como vimos anteriormente, ocupara essa mesma pasta em 1909, ano de criação da IOCS. Mesmo após a morte de Nogueira Accioly, ocorrida em abril de 1921, a oligarquia por ele comandada, continuava a participar do sistema político do governo, na pessoa de seu gênero e herdeiro político senador Francisco Sá.

Note-se que o senador Sá, retornou ao Ministério da Viação e Obras Públicas 16 anos depois de ter criado a IOCS, expressando, dessa forma, a importância e o poder daquela oligarquia no contexto do sistema político nacional.

Esse foi o governo que mais recursos liberou para o combate aos efeitos da seca, durante toda a Primeira República (ver tabela IV). O governo Pessoa propôs-se a iniciar a construção de uma dúzia de grandes barragens públicas, entre elas o açude do Orós no estado do Ceará, com capacidade para quatro milhões de metros cúbicos de água.

Além disso, construiu muitos quilômetros de ferrovias e rodovias na Região, tendo feito importantes melhoramentos na infra-estrutura do porto de Mucuripe em Fortaleza. Epitácio Pessoa iniciou, em seu governo o maior número possível de grandes obras no Nordeste, com o propósito de garantir a

continuidade dessa intensa atuação do governo federal na Região, com a conclusão das obras nos governos seguintes.

TABELA IV

## MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS DA IOCS/IFPCS ENTRE 1909-1930

GOVERNOS	VALORES EM CONTOS DE REIS	
	ORÇAMENTO	DESPESAS
1909-1914 NILO PEÇANHA		
HERMES DA FONSECA 1915-1918	23.736:000\$000	19.517:738\$802
VENCESLAU BRAS 1919-1922	19.992:960\$000	19.112:027\$303
DELFIN MOREIRA EPITACIO PESSOA 1923-1926	325.210:653\$043	316.507:785\$899
ARTUR BERNARDES 1927-1930	105.757:003\$547	87.056:275\$526
WASHINGTON LUIS	64.954:057\$000	35.644:119\$847

FONTE: IFPCS. Boletim da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas. Rio de Janeiro, IFPCS, Vol. 12, Nº 1, JUL/SET de 1939.

Sob o governo de Epitácio Pessoa a IFPCS, alegando ineficiência, desperdício e clientelismo nas empresas nacionais, contratou suas obras com as empresas estrangeiras Northon Griffiths, C. H. Walker & Cia Ltda (inglesas) e a Dawight P. Robinson Inc. (norte-americana). Essas empresas trabalharam na construção dos açudes Acarape, Quixeramobim, Poço dos Paus e Orós no Ceará; Gargalheiras e Palheiras no Rio Grande do Norte e São Gonçalo, Pilões e Piranhas na Paraíba(71).

Foi também Epitácio Pessoa que, em 1919, criou através do decreto Nº 3.965 a Caixa Especial das Obras de Irrigação de

(71). Ver João Medeiros Filho & Itamar Souza. Os Degradados Filho da Seca. 3ª edição. Petrópolis. Ed. Vozes, 1984, p. 72.

Terras Cultivaveis no Nordeste Brasileiro, regulamentada no decreto Nº 14.102 de 1920, determinando qual a parcela dos recursos dos estados e da receita anual da União deveria constituir os fundos desta Caixa:

DECRETO N. 14.102 - DE 17 DE MARÇO DE 1920

Approva o regulamento para a Caixa Especial das Obras de Irrigação de terras cultivaveis no Nordeste Brasileiro.

Artigo único. Fica aprovado o regulamento que com este baixa, assignado pelos ministros de Estado da Fazenda e da Viação e Obras Publicas, para a Caixa Especial de Obras de Irrigação de terras cultiváveis no Nordeste Brasileiro.

Rio de Janeiro, 17 de março de 1920, 99º da Independencia e 32º da Republica.

EPITACIO PESSOA.

Homero Baptista.

J. Pires do Rio.

Regulamento para a Caixa Especial das Obras de Irrigação de Terras Cultivaveis do Nordeste Brasileiro

CAPITULO I

DA CAIXA

Art. 1º. A Caixa Especial das Obras de Irrigação de Terras Cultivaveis no Nordeste Brasileiro, creada pelo decreto n. 3.965 de 25 de dezembro de 1919, ficará sob a guarda do Ministro da Fazenda e será constituída COM OS SEGUINTE RECURSOS:

a) producto liquido das operações de credito, internas ou externas, até o maximo de 200.000:000\$, que o Governo realizar, destinadas a custear as despesas de construcção e conservação das obras necessarias á irrigação de terras e cultivaveis no Nordeste Brasileiro, nellas comprehendidas todas as que forem julgadas preparatorias e complementeres da sua execução;

b) 2% da receita geral da Republica;

c) 2% até 5% da receita ordinária dos Estados em que as obras e serviços terão de ser executados, entrando para este fim o Poder Executivo em accôrdo com os respectivos governos e podendo receber a mesma contribuição em terras devolutas e irrigáveis;

d) producto da venda ou do arrendamento das terras cedidas pelos Estados e das que forem desapropriadas nos termos do decreto mencionado;

e) rendas provenientes das obras e serviços de irrigação das terras cultiváveis ou das que forem julgadas preparatorias e complementares á sua execução, bem como de quaesquer taxas, que forem fixadas em regulamento, sobre obras construídas ou serviços custeados pela Inspectoria Federal de Obras contra as Seccas;

f) contribuição de donativos de qualquer outra procedencia" (72).

Pela primeira vez, o governo federal demonstrava alguma preocupação com a irrigação no Nordeste; objetivando incentivar a produção agrícola, tentou equacionar alguma solução racionalizadora para o problema da fome na Região.

Entretanto, cabe observar que essa proposta estava totalmente desvinculada não só da IFOCS como também do Ministério da Viação e Obras Públicas, na medida em que a Caixa Especial de Irrigação ficou subordinada ao Ministério da Fazenda.

A IFOCS não reivindicou para si a administração da irrigação. A lógica do planejamento racional de um projeto de irrigação vincularia necessariamente, no caso do Nordeste, o trabalho de construção de açudes á irrigação das terras cultiváveis. Esse fato demonstra a resistência da IFOCS em vincular suas obras a um projeto de irrigação, pois isso implicaria em socialização na utilização dos açudes

(72). Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1920. Vol II - Tomo II. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1921, p. 814 a 827.

construídos pela Inspetoria, o que não interessava aos chefes políticos da Região que controlavam as atividades daquela instituição, uma vez que isso reduziria os benefícios pessoais por eles conquistados.

Os gastos da Inspetoria destinavam a maior parcela de suas verbas para subvencionar a construção de barragens. A IFOCS poderia subsidiar obras concluídas na forma de prêmios aos projetos de pequenos açudes privados, bem como em convênios para a construção de açudes públicos municipais e estaduais. Isso havia sido estabelecido no decreto Nº 9.256 de dezembro de 1911 que reorganizou a IOCS:

" DECRETO N. 9.256 - DE 28 DE DEZEMBRO DE 1911.

Reorganiza os serviços a cargo da inspetoria de Obras Contra as Seccas.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da autorização conferida no n. XXXV art. 32 da lei n. 2356 de 31 de dezembro de 1910, decreta:

Artigo unico. Fica approvedo o regulamento que com este baixa, assignado pelo ministro de Estado da Viação e Obras Publicas, reorganizando os serviços a cargo da Inspectoria de Obras Contra as Seccas.

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1911, 90<sup>o</sup> da Independencia e 23<sup>o</sup> da Republica.

HERBES R. DA FONSECA.

J. J. Seabra.

Regulamento a que se refere o decreto n. 9.256 de 28 de dezembro de 1911. (...).

### CAPITULO III

#### DOS PREMIOS

Art. 44. Serão distribuídos premios aos individuos ou syndicatos que construírem açudes médios ou pequenos.

Art. 45. Os projectos e orçamentos de taes açudes serão organizados gratuitamente, a requerimento do proprietario do terreno, dirigido ao chefe da secção a que pertencer esse terreno. O requerimento será instruido com a demonstração das vantagens do açude a construir, com certidão affirmativa da Municipalidade de ser o agricultor ou criador o requerente, com prova legal de que nenhum onus real grava a propriedade onde o açude houver de ser construido. (...)

Art. 47. O proprietario, requerente comprometter-se-ha a fornecer agua para as necessidades domesticas das populações circunvizinhas.

Art. 48. O premio será conferido na razão da metade da importancia do orçamento aprovado.  
(...)

Art. 52. Poderá igualmente fazer jús aos premios o municipio que, a expensas proprias e sempre mediante as exigencias dos arts. 45, 46 e 47, construir em terras de seu patrimonio, ou previamente desapropriadas, açudes de utilidade publica ou que realize o serviço florestal indicado no art. 50<sup>o</sup> (73).

Esses premios foram, durante toda Primeira República, utilizados como instrumento de barganha politica entre as oligarquias do sertão nordestino. Os coronéis com maior poder local, sempre conseguiam um volume maior de subsidios para os seus municipios e para as obras de seus apaniguados. Entre 1912 e 1959, foram construidos 464 açudes em cooperação, armazenando 969.193.000 m<sup>3</sup> de água, nos estados do Ceará, rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe e Bahia(74).

Os prêmios concedidos, ou seja os subsidios governamentais, eram no máximo de 50% do valor total do orçamento para construir cada açude conforme determinava a lei. Entretanto, os próprios documentos da IFOCS afirmam que

---

(73). Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1911. Vol IV. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1915, p. 358 a 370.

(74). DNOCS. Boletim do DNOCS. Rio de Janeiro, DNOCS, Nº 5, Vol. 20, Agosto de 1959.

muitos proprietários construíam seus açudes só com o valor dos prêmios(75).

A maioria dos investimento em capital fixo realizados pelo governo através das obras hidráulicas da Inspetoria, foram alocados em apenas três estados nordestinos: o Ceará, a Paraíba e o Rio Grande do Norte (ver tabela V), Estados que, durante esse período, tinham oligarquias com forte influência junto aos poderes federais.

TABELA V

## AÇUDES PUBLICOS CONSTRUIDOS PELO DNOCS ATE 1930

ESTADO	Nº DE AÇUDES	CAPACIDADE(1.000 M <sup>3</sup> )
PIAUI	8	14.821
CEARA	36	533.846
RIO G. DO NORTE	25	84.474
PARAIBA	12	18.490
PERNAMBUCO	3	940
ALAGOAS	0	0
SERGIPE	1	115
BAHIA	10	19.986
MINAS GERAIS	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>672.672</b>

FONTE: Paulo Guerra Brito. Açudes Públicos do Nordeste. 3ª edição, Fortaleza, DNOCS, 1990.

Com o fim do mandato de Epitácio Pessoa, assumiu a presidência o mineiro Artur Bernardes(1922-1926). O governo Bernardes preocupou-se com a crise do Tesouro Federal, cortando os gastos para tentar equilibrar o orçamento fiscal.

Em 1922, o déficit fiscal tinha atingido a cifra recorde de 456 milhões de mil réis, a dívida externa chegara a 4.85

(75). José Esteves Neto. DNOCS: Ontem e Hoje, Sustentáculo da Nascente Civilização da Seca. João Pessoa, DNOCS (Ministério da Irrigação), 1987, p. 37.

bilhões de mil réis, equivalente a 121.3 milhões de libras esterlinas(76). Em dois anos o mil-réis perdeu 50% de seu valor. Com isso, o governo passou a reduzir suas despesas, tentando equilibrar as contas governamentais, ao mesmo tempo em que aplicava uma política monetária de contração nas emissões de papel moeda.

Em 1925 o orçamento do governo apresentava-se virtualmente equilibrado, com um déficit público naquele ano de 18 milhões de mil réis, o que representava apenas 3,94% do déficit do seu primeiro ano de governo; a emissão de moeda tinha declinado e a taxa de câmbio fortalecera-se entre 1923 e 1926(77).

A parcimônia financeira do Governo Federal resultou em cortes no orçamento da IFOCS que foi reduzido em 32.5% em relação a 1922 ( ver tabela IV). Além disso, no seu segundo ano de governo, Artur Bernardes aboliu o decreto que criava a Caixa Especial das Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis do Nordeste Brasileiro, que praticamente não chegou a ser implementado. Entre 1923 e 1924, a Inspeção, por falta de recursos, foi obrigada a paralisar uma parte dos grandes projetos iniciados no governo anterior.

No gestão Washington Luis(1926-1930), a atuação da IFOCS foi praticamente nula, devido a total falta de apoio do Governo Federal. Nesse período o governo concentrou suas forças na construção de estradas, tentando melhorar a integração dos centros urbanos regionais, o corte no

---

(76). R. W. Goldsmith. Op. cit. p. 202.

(77). R. W. Goldsmith. Op. cit. p. 202.



orçamento da Inspetoria chegou a 61.4%, em relação ao ano anterior (tabela IV).

A sua política econômica esteve quase que totalmente voltada para a solução dos problemas da economia cafeeira, as voltas com uma nova crise.

As transformações políticas e econômicas pelas quais passou o Brasil a partir da segunda metade do século XIX até 1930, estimularam a redefinição dos espaços regionais. Nesse contexto, foram sendo constituídos ao longo dos anos, vários "*Nordestes*" com o propósito de melhor articular os novos interesses.

Até o final do século XIX, só o Nordeste açucareiro estava institucionalizado, delimitado pelos interesses econômicos dessa produção instalada principalmente no litoral de Pernambuco, Paraíba, Alagoas e Sergipe. Durante a República Velha, com o desenvolvimento da pecuária e da cultura algodoeira, consolidou-se um "outro Nordeste" no sertão agropecuário entre o Ceará e a Bahia, cujo principal instrumento de dominação era a força física, expressão maior do "paternalismo agrário" dos coronéis.

Com a nova dinâmica eleitoral da República, a seca surge como importante elemento de articulação, capaz de harmonizar os grupos políticos do litoral e do sertão. A estrutura agrária, como fonte de poder, passou a representar o principal ponto de convergência entre as oligarquias açucareira e algodoeira instalada na região.

Assim, através de um processo político e sob o discurso da miséria resultante da seca, as oligarquias delimitaram uma região - o *Nordeste* - definindo uma estratégia de ação sobre o governo central, que lhes permitiu a abertura de espaço nos limites da política do "café-com-leite", possibilitando a conquista do monopólio sobre o Ministério da Viação e Obras Públicas.

A delimitação desse Nordeste oligárquico, foi oficializada em 1938, quando o governo federal decretou os estados entre o Ceará e Alagoas como componentes dessa região. Antes mesmo de uma legislação escrita, com a delimitação do Polígono das Secas (1936), a oligarquia pecuária-algodoeira conquistou o seu espaço econômico exclusivo. Essa delimitação, transformou-se no principal instrumento a ser utilizado por esse segmento.

Durante o primeiro governo Vargas, com o início da implementação de medidas de planejamento que beneficiavam tanto a área açucareira, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, como o sertão, com a liberação de verbas utilizadas pela IFOCS no "combater aos efeitos das secas", essas oligarquias demonstraram grande capacidade de articulação para pressionar o poder central em defesa de seus interesses.

**CAPITULO II**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO  
CLIENTELISMO REGIONAL (1930-1945)**

## CAPITULO II

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CLIENTELISMO REGIONAL (1930-1945)

No final da década de vinte, o Estado brasileiro vivia profunda crise em sua estrutura, incapaz de satisfazer as demandas da sociedade urbana em expansão. O crescimento das exportações, o surto industrial, a ampliação do setor terciário favoreceram a ampliação das camadas médias da população.

As várias frentes opositoras do regime apresentavam-se como contestadores das oligarquias, e tinham por objetivo comum a derrubada de um Estado que não mais se adequava ao Brasil. O agravamento da crise econômica, aprofundou as tensões sociais, criando a oportunidade para que as oligarquias dissidentes iniciassem as articulações que culminaram no movimento de 1930.

A Aliança Liberal, que se opôs a candidatura governista de Julio Prestes, não se caracterizava como movimento de oposição classista. Idealizada pelas oligarquias dissidentes ao poder central, agrupava a classe média emergente, que se sentia excluída da política nacional, em consequência da dinâmica eleitoral vigente, além dos tenentes, que pregavam um Estado forte e centralizador, em contraposição ao federalismo, como solução prática para os problemas nacionais. Essa diversidade de segmentos que compunham a

Aliança, evidenciava a falta de unidade ideológica do movimento revolucionário de 1930(1).

Devido à diversidade de perspectiva dos segmentos componentes da Aliança Liberal, depois de consumada a Revolução, foi necessário estabelecer um "Estado de Compromisso" entre as diversas forças. O papel político do Estado teve que ser redefinido, cabendo às "novas" elites encaminhar as soluções para debelar a crise econômica e tentar resolver as grandes questões sociais.

A reorganização do Estado passava por um projeto de desenvolvimento capitalista, reduzindo o liberalismo econômico e aumentando a participação estatal na economia.

O programa de reconstrução nacional do governo provisório apresentava como principais propostas: a concessão de anistia política; a reforma do sistema eleitoral, no sentido de garantir o voto; a reorganização do aparelho judiciário; a revisão do sistema tributário, a instalação do Ministério do Trabalho, cuja função principal seria supervisionar as questões sociais referentes ao operariado(2).

Até 1930, a economia brasileira fundamentou-se nas atividades agro-exportadoras. O grande volume de capital acumulado pela produção de café, subsidiou o crescimento dos centros urbanos, levando à diversificação das atividades e

---

(1). Sobre o assunto ver Boris Fausto. *Revolução de 1930: Historiografia e História*. São Paulo, Brasiliense, 1972.

(2). Edgard Carone. *A Segunda República(1930-1937)*. 3ª ed., São Paulo, Difel, 1978, p. 16. Ver também *A Revolução de 30: Seminário Realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil(CPDOC)da FGV(RJ), setembro de 1980*. Brasília, UNB, 1983.

favorecendo ao crescimento econômico da estrutura industrial do País, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O final da década de vinte ficou marcado por uma profunda crise da economia mundial, refletida na quebra da bolsa de valores de New York. Quando essa crise começou a economia brasileira já não estava bem, pois o setor cafeeiro, que na época era o mais dinâmico da economia, se encontrava em uma séria crise de realização da sua produção desde 1925.

A política econômica de Vargas, no início da década de trinta, procurou enfrentar a recessão e forçar a recuperação da economia, dando ênfase à diversificação da produção e aos incentivos industriais. Essa foi, na realidade, uma fase de transição da economia brasileira, de suas bases agro-exportadoras para uma estrutura urbano-industrial.

A conjuntura econômica do início da década de trinta, tendo provocado sérias restrições no comércio mundial, obrigou o Brasil a internalizar a produção de alguns bens que antes eram importados. Dessa forma, em resposta aos pontos de estrangulamentos externos, a economia brasileira acentuou a sua industrialização substitutiva, na qual a atuação ativa do governo federal foi fundamental.

A década de trinta foi marcada por forte crescimento industrial. Entre 1929 e 1939, a indústria brasileira cresceu a uma taxa média anual de 8.4%, enquanto a agricultura obteve uma taxa positiva de apenas 2.2% ao ano(3).

---

(3). Aníbal Villela & Wilson Suzigan. Política de Governo e Crescimento Econômico. Rio de Janeiro, IPRA, 1973, p. 210.

A participação do Estado como agente econômico, durante esse período, foi de fundamental importância para o crescimento da economia. A ação estatal, não só no planejamento indutivo do crescimento industrial, mas também na produção direta, resultou em forte ampliação nos gastos governamentais.

O déficit orçamentário da União, durante toda a década de vinte variara entre 14.929.000\$000 e 304.476.000\$000, tendo ocorrido superavit nos anos de 1927, 1928 e 1929. Nos anos trinta, o déficit variou de 98.621.000\$000 a 1.108.878.000\$000, não tendo ocorrido um único ano de superavit(4).

O governo Vargas assumiu, principalmente durante o Estado Novo, caráter corporativista-nacionalista, como vetor principal da política econômica. Essa estratégia já vinha sendo utilizada em outros países da América latina, no caso, México e Argentina. Durante esse período, foram criados muitos órgãos na administração federal, com o objetivo de viabilizar a execução da política econômica do governo. Entre os principais destacaram-se: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio(1931); Conselho Federal de Comércio Exterior(1934), Departamento Administrativo do Serviço Público(1938); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(1938); Superintendência da Moeda e do

---

(4). IBGE. Estatísticas Históricas. Rio de Janeiro, 1990, Seção 12.

Crédito(1945); Conselho Nacional do Café(1933) e o Conselho Nacional de Petróleo(1938)(5).

A participação do governo como produtor direto tornou-se também bastante significativa. Criaram-se algumas sociedades de economia mista, onde o Estado passou a desempenhar o papel de produtor, associado a iniciativa privada, tais como: a Fabrica Nacional de Motores(1940); a Companhia Siderúrgica Nacional(1941); a Companhia Nacional de Alcalis(1943) e a Companhia Vale do Rio Doce(1942)(6).

Para auxiliar na coordenação, controle e equilíbrio dos diversos setores da economia, ajustando oferta, demanda e preços de mercado, instituíram-se alguns órgãos e autarquias de ações descentralizadas, como: o Instituto do Cacau da Bahia(1932); o Instituto do Açúcar e do Alcool(1933); o Instituto Nacional do Mate(1938); o Instituto Nacional do Sal(1940); o Instituto Nacional do Pinho(1941) e o Banco de Crédito da Borracha(1942)(7).

No período entre 1930 e 1945, a política econômica governamental teve como principal característica a utilização do planejamento, não apenas como instrumento de indução e regulação da atividade econômica, mas também como meio de viabilizar a expansão dessas atividades, com a participação direta do Governo Federal na formação bruta do capital fixo.

---

(5). José Paschoal Rossetti, Cláudio Roberto Contador, Maria José Villaza & Renata Miceli Zouline. *Economia de Mercado: Fundamentos, Valências e Valores. Caracterização do Caso Brasileiro*. Rio de Janeiro, IBMEC/CODIMEC, 1985, p. 295.

(6). *Ibidem* p. 295.

(7). *Ibidem*.



## 2.1. O IAA E A CONSOLIDAÇÃO NORDESTE

Na revolução de 1930 dois nordestinos tiveram destacada atuação: o tenente cearense Juarez Távora que comandou as forças do Norte na marcha do dia 03 de outubro de 1930; e o paraibano José Américo de Almeida, na época secretário da Segurança Pública da Paraíba e forte aliado de João Pessoa, tendo assumido a chefia do seu Estado após o movimento revolucionário até a nomeação de um interventor.

Quando Vargas assumiu o poder, essa participação acabou por gerar dividendos políticos para o Nordeste. Tanto assim que o primeiro Ministro da Viação e Obras Públicas do governo Vargas foi Juarez Távora, aceitando o cargo provisoriamente até que Vargas convidasse José Américo de Almeida, chefe civil da revolução no Norte do País, que ficou no cargo até 1934.

Juarez Távora, que participara dos movimentos militares de julho de 1922 no Rio de Janeiro, de julho 1924 em São Paulo e novembro desse mesmo ano no Rio Grande do Sul, e da Coluna Prestes, durante a revolução de 1930, comandou as operações militares em todo o Nordeste brasileiro.

Em dezembro de 1930, foi nomeado, por decreto, delegado militar e representante do governo provisório dos Estados do Norte, a partir da Bahia. Nesse cargo, Juarez Távora poderia sugerir as medidas que achasse convenientes ao novo governo, tais como, transferir, demitir ou nomear pessoas. A

imprensa nacional da época batizou o cargo ocupado por Távora pejorativamente de "Vice-reinado do Norte".

Durante a primeira fase do governo Getúlio Vargas, Juarez Távora, quando ocupava o Ministério da Agricultura, recebeu a incumbência de organizar o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), uma nova agência federal que desempenharia destacado papel no Nordeste, especificamente sobre a agroindústria açucareira. Com a criação de um Instituto para tratar dos problemas do açúcar e do álcool, o governo pretendia "equilibrar" o mercado nacional do açúcar, em crise desde de 1929.

A reorganização do Estado após a revolução, propunha a elaboração de um projeto nacional de modernização e desenvolvimento industrial do Brasil. Assim, a criação IAA enquadrava-se perfeitamente no novo contexto da política econômica do governo federal. Em seu conteúdo, o IAA apresentava um duplo caráter na forma de planejamento a ser implementada: o setorial e o regional.

Como instrumento de planejamento setorial, demonstrava preocupação com o desenvolvimento do setor açucareiro em São Paulo ao elaborar um plano específicos para aquele setor. Pelos critérios agregativos, esse tipo plano pode servir de detalhamento de um plano global, sendo incorporado por esse último. Essa característica técnica do planejamento setorial foi, de certa forma, explicitada durante o processo de criação do IAA.

O governo ao trabalhar com um projeto de modernização da economia brasileira, apresentava a defesa dos níveis de preço do açúcar como uma das principais formas de viabilizar o desenvolvimento da moderna indústria açucareira paulista. Na perspectiva governamental, o "equilíbrio" no mercado açucareiro, com a estabilização dos preços, implicaria em manter a margem de lucro, originando a acumulação necessária para a ampliação dos investimentos desses produtores.

Por outro lado, como uma instituição de planejamento regional, o IAA teve o cuidado de tentar preservar a produção de açúcar no Nordeste, considerada pelo governo a principal fonte de riqueza da região(8). Na retórica governamental, a prioridade seria manter a estrutura açucareira em funcionamento, na perspectiva de que a acumulação de capital gerada pelo setor viesse a transformar-se em uma das fontes viabilizadoras do desenvolvimento regional.

A forma inovadora como o IAA tratou os problemas do setor açucareiro, sendo essa a primeira tentativa governamental de racionalização do planejamento na produção, fez com que o Instituto fosse considerado uma experiência importante em termos de política econômica no Brasil.

A produção açucareira iniciou seu processo de modernização, no final do século passado, quando as grandes transformações políticas e econômicas sofridas pelo Brasil,

(8). O planejamento regional geralmente apresenta uma proposta para o desenvolvimento de determinadas regiões de um país. Tomado como objeto principal de intervenção governamental, ele pode agregar não só o caráter global, quando da definição de suas metas, como também os aspectos setoriais no momento de destacar prioridades.

a partir da substituição do trabalho escravo pela mão de obra assalariada, viabilizaram a consolidação do mercado interno.

Em 1878 no Congresso Agrícola do Recife os senhores de engenho admitindo o anacronismo tecnológico da produção açucareira nordestina, reivindicavam incentivos financeiros governamentais para tentar recuperar a rentabilidade do setor(9).

Gradativamente surgiram usinas produtoras de açúcar, substituindo os tradicionais engenhos benguês. O grande impulso inicial de desenvolvimento das usinas ocorreu entre 1880 e 1900, no estado de Pernambuco, onde foram instaladas 49 usinas(10).

Entre 1890 e 1901, o crescimento dos preços do açúcar cristal no mercado mundial, funcionou como fator indutor desse surto usineiro. Em 1920, o Nordeste do Brasil tinha 166 usinas instaladas, concentradas nos estados de Pernambuco, Sergipe e Bahia, que possuíam respectivamente, 54, 70 e 22 usinas(11).

As usinas concentravam grandes volumes de capitais, consolidando o caráter capitalista no setor. Para que se tenha uma idéia da disparidade de capital entre uma usina e um engenho, em 1935, 61 usinas cadastradas em Pernambuco, registravam um capital médio de 3.439 contos de réis,

---

(9). Sobre o assunto ver José Bonifácio Xavier de Andrade. *Expansão da Usina e Extinção do Engenho Benguê em Pernambuco*. In Yony Sampaio(org.). *Nordeste Rural: A Transição para o Capitalismo*. Recife, U.F.Pe, 1987.

(10). Manoel C. de Andrade. *A Terra e o Homem do Nordeste*. São Paulo, Brasiliense, 1973. Ver também Gadiel Ferruci. *A República das Usinas*. Rio de Janeiro, 1978.

(11). *Ibidem*.

enquanto 1.454 engenhos cadastrados tinham um capital médio de 44 contos de réis(12).

No início do século XX, o mercado internacional do açúcar enfrentou grave crise com forte queda de preços. Em março de 1902 na "Convenção de Bruxelas", onde tentou-se regular o comércio mundial, acertando um acordo entre exportadores e importadores do produto. Em 1931 com a persistência da instabilidade no mercado, foi assinado o acordo de Chadbourn, com o qual se pretendia iniciar a estabilização do mercado mundial do açúcar.

O Brasil não chegou a participar desses acordos entre os produtores mundiais, mesmo porque, as exportações brasileiras não mais influenciavam decisivamente no mercado consumidor do País. Entre 1925 e 1945 a média das exportações de açúcar do Brasil foi de 611.857 sacos, enquanto a média da produção nacional no mesmo período, foi de 10.997.523 de sacos(13).

---

(12). José Bonifácio Xavier de Andrade. Expansão da Usina e Extinção do Engenho Bengué em Pernambuco. In Yony Sampaio(org.). Nordeste Rural: A Transição para o Capitalismo. Recife, U.F.Pe, 1987, p. 68. Após a instalação de usinas, a produtividade do setor açucareiro obteve sensível melhoria. Na safra pernambucana de 1935/36, enquanto uma usina produzia em média 70 mil sacos de açúcar, um engenho não chegava a produzir 500 sacos. Com todas essas dificuldades, os engenhos ainda resistiram até 1950. Durante esse período, alguns foram incorporados pelas usinas, mas a maioria se transformou em fornecedor de cana-de-açúcar para elas. No caso específico de Pernambuco, segundo Andrade, o crescimento das usinas só foi possível, com o apoio financeiro do governo estadual. Os empréstimos concedidos pelo governo entre a administração do Barão de Lucena e o governo de Alexandre Barbosa Lima, chegou a superar em volume a receita anual do estado.

(13). Ver Instituto do Açúcar e do Alcool. Anuário Açucareiro, 1936, 1943/44 e 1961.

TABELA VI  
 EXPORTAÇÃO E PRODUÇÃO DE AÇÚCAR DO BRASIL (1925-1945)  
 (EM MILHARES DE SACOS DE 60kg)

ANO	EXPORTAÇÕES	PRODUÇÃO	EXPORT/PROD.
1925	53	5.282	0.010
1926	286	6.378	0.044
1927	807	6.993	0.115
1928	501	8.000	0.062
1929	284	10.804	0.026
1930	1.408	8.256	0.170
1931	185	9.157	0.020
1932	674	8.746	0.077
1933	424	9.050	0.046
1934	398	11.136	0.035
1935	1.448	11.841	0.122
1936	1.380	9.550	0.144
1937	5	10.907	0.000
1938	135	12.703	0.010
1939	806	14.406	0.055
1940	1.103	13.512	0.081
1941	416	13.839	0.030
1942	769	14.759	0.052
1943	386	15.314	0.025
1944	963	14.897	0.064
1945	418	15.418	0.027
TOTAL	12.849	230.948	0.055

Fonte: Instituto do Açúcar e do Alcool. Anuário Açucareiro, 1936, 1943/44, 1949/50

A expansão da produção em São Paulo a partir de 1915, contribuiu consideravelmente para instalação de uma nova crise. Alguns produtores haviam trocado o café pelo açúcar em consequência dos problemas vividos pelo setor no final do século passado. A produção paulista, que era em 1894 de 96.000 sacos, chegou em 1930 a 1.000.000 de sacos. O volume de consumo de açúcar nesse estado representava uma grande vantagem sobre as outras regiões produtoras, que tinham de exportar quase toda sua produção.

Por outro lado, a substituição dos engenhos tradicionais por usinas mais produtivas no Nordeste, foi outro fator

favorável ao agravamento dessa crise. Percebendo todos os problemas vividos pelo setor e procurando dar continuidade à reorganização das forças produtivas do País, Vargas resolveu intervir diretamente, administrando os preços através do controle sobre a produção, para evitar o declínio contínuo das margens de lucro.

No início do ano de 1933 delegou-se ao recém-nomeado Ministro da Agricultura, coronel Juarez Távora, a missão de formar uma comissão para elaborar um anti-projeto de lei para a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).

Compunham a comissão, Leonardo Truda, diretor do Banco do Brasil e presidente da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (CDPA), que foi criada em 1931; Caetano Costa, diretor da Estação Experimental de Combustíveis do Ministério da Agricultura; Jorge Stret diretor-geral do departamento Nacional da Indústria e Comércio; Adrião Caminha, agrônomo do Ministério da Agricultura; Mário Câmara do Ministério da Fazenda e Paulo Carneiro, também do Ministério da Fazenda, que foi escolhido como relator(14).

Para assegurar o equilíbrio interno entre as safras anuais e o consumo de açúcar no mercado nacional, foi elaborado um plano, onde parte da produção açucareira seria utilizada para produzir álcool, sustentando os preços do açúcar no mercado. O Instituto foi criado através do decreto Nº 22.789 que estabelecia:

\* DECRETO N. 22.789 - de 1 de junho de 1933

(14). Tamás Szreccsányi. O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975). São Paulo, HUCITEC/UNICAMP, 1979, p. 176.

**Cria o Instituto do Açúcar e do Alcool e dá outras providências**

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto n. 19.398 de 11 de novembro de 1930, e;

Considerando que as medidas estabelecidas nos decretos ns. 20.761, de 7 de dezembro de 1931, e 20.910 de 1 de fevereiro de 1932, em defesa da produção do açúcar, tendo produzido os efeitos previstos, devem ser mantidas, mais precisamente ser completadas, pois constituíam apenas soluções de emergência e preparatória;

Considerando que a produção de açúcar no território nacional excede às necessidades do consumo interno e que o fenomeno da superprodução açucareira é mundial, tendo levado os países grandes produtores a limitar por acordos internacionais, a respectiva produção;

Considerando a necessidade de assegurar o equilibrio do mercado de açúcar, conciliando, do melhor modo, os interesses de produtores e consumidores;

Considerando que, desde as medidas iniciais de emergência e preparatorias, sempre se considerou que a solução integral é a mais conveniente á economia nacional, para as dificuldades da industria açucareira, está em derivar para o fabrico do álcool industrial uma parte crescente das materias primas utilizadas para a produção de açúcar;

Considerando que o consumo de álcool industrial oferece um mercado cada vez maior, com possibilidades quasi ilimitadas;

Considerando a vista do que precede, as vantagens de se fundirem em um só órgão, a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar creado pelo decreto n. 20.761, de 7 de dezembro de 1931, e a Comissão de Estudos sobre Alcool-Motor instituida por portaria do Ministério da Agricultura, de 4 de agosto de 1932;

Decreta:

**DISPOSIÇÕES PERMANENTES**

Art. 1º. Fica creado o Instituto do Açúcar e do Alcool, composto de um delegado do Ministério da Fazenda, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério do Trabalho, Industria e



Comércio, um do Banco ou consórcio bancário e um de cada Estado cuja produção de açúcar seja superior a 200.000 sacos, eleitos pelos respectivos produtores." (15).

O artigo 4º das disposições transitórias, definia as funções do IAA. Entre as principais destacavam-se:

- a) assegurar o equilíbrio entre a produção de cana e o consumo de açúcar, determinando a quantidade de açúcar que seria destinada a fabricação de álcool anidrico;
- b) fomentar a produção de álcool anidrico, através do apoio a instalação de usinas, com o governo concedendo incentivos fiscais a esses produtores;
- c) estimular a produção de álcool durante todo o ano, com a utilização de cutras matérias primas;
- d) sugerir ao governo federal, assim como aos estaduais, as medidas que julgar necessárias ao bom funcionamento do setor açucareiro;
- e) fixar o preço do álcool anidrico destinados as misturas obrigatórias com os carburantes(16).

O IAA após verificar os estoques de açúcar, passou a determinar cotas de produção para os vários estados produtores. Quem ultrapassasse a cota determinada estava sujeito a confisco do excedente sem qualquer indenização. O controle da capacidade produtiva proibia ainda a instalação de qualquer tipo de nova unidade de produção, sem a prévia consulta ao IAA para obter autorização, estando os infratores sujeitos a confisco de bens e multas.

(15). Revista Forense, vol. LXI, Belo Horizonte, Imprensa Oficial do Estado de Minas Geraes, 1933.

(16). Ibidem.

O Instituto do Açúcar e do Alcool fomentou a formação de uma espécie de "cartel" do açúcar no Brasil, administrado pelo próprio governo, em detrimento dos interesses dos consumidores brasileiros, pois o mercado externo era muito pouco representativo. O próprio Leonardo Truta admitia que a solução para a crise do setor açucareiro, no caso do Brasil, era muito mais fácil do que para a maioria dos outros países produtores, em função de a produção estar quase que totalmente voltada para o mercado interno:

" Ante a necessidade de limitação, a nossa posição é, pode-se dizer, privilegiada. Ao passo que os grandes produtores de açúcar de cana, - Cuba, Filipinas, Havai e outros, com exceção da Índia - dependem, em máxima parte, dos mercados exteriores, destinando a exportação a maior parte de sua produção, o Brasil tem no seu consumo interno assegurada a possibilidade de dar vazão, pelo menos, a nove décimos, do açúcar produzido. Não alcança pois, a um décimo, em anos normais, o excedente a ser destinado a exportação, só possível, de resto, ao preço baixo das cotas de sacrifício, que é o dos grandes mercados mundiais. Essa circunstância, por si só, tornaria a solução do problema no Brasil, muito mais fácil e realizável com bem menor sacrifício que nos outros países produtores" (17).

Do ponto de vista político, o IAA surgia como virtual conciliador de interesses das oligarquias açucareiras do Nordeste e dos produtores do Sudeste (principalmente o estado de São Paulo). A política de estabilização dos preços implementada pelo Instituto apresentava um evidente caráter corporativista com suas propostas para solucionar os problemas da produção de açúcar no Brasil.

---

(17). Conferência realizada em Recife a convite do sindicato dos usineiros de Pernambuco, no dia 05 de fevereiro de 1934. In Leonardo Truta. A Defesa da Produção Açucareira. Rio de Janeiro, Ministério da Indústria e Comércio, serviço de documentação, 1970 (col. Canavieira nº 6), p. 124.

Formalmente, o IAA apresentava-se como estimulador da indústria açucareira do Sudeste, criando, através do controle sobre a produção, uma expectativa de manutenção da lucratividade no setor.

Entretanto, ao adotar cotas estaduais de produção o Instituto protegia explicitamente os interesses dos produtores nordestinos. A continuar a liberdade de mercado nesse setor, a produção moderna e eficiente do Sudeste, contraposta à estrutura menos produtiva do Nordeste, acabaria inevitavelmente dominando o mercado açucareiro.

A tabela VII expressa o evidente controle governamental sobre o crescimento da participação dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais nesse mercado, pois os três foram "agraciados" com 37,2% das cotas, enquanto os estados nordestinos ficaram com 62,8% dos limites de produção.

Apesar das evidências, Leonardo Truta afirmava que esse contraste de interesses regionais, principalmente entre São Paulo e os Estados produtores do Nordeste, era aparente, quando se observava a realidade do conjunto na economia nacional. Destacava que o problema da produção açucareira deveria ser encarado sob a ótica dos interesses nacionais; somente nessas condições seria possível encaminhar soluções praticáveis e eficientes através do método que foi adotado(18).

---

(18). *Ibidem* p. 49.

TABELA VII

## LIMITES DE PRODUÇÃO DE AÇUCAR NO BRASIL (1934/35)

ESTADOS PRODUTORES	LIMITE DE PRODUÇÃO		DATA DA
	SACOS	%	RESOLUÇÃO
PA/MA/CE/R.G.N.	54.443	0,4	24/09/1935
PARAIBA	225.912	1,9	24/09/1935
PERNAMBUCO	4.450.193	37,6	11/03/1936
ALAGOAS	1.301.928	11,0	23/12/1935
SERGIPE	721.519	6,1	01/10/1935
BAHIA	685.101	5,8	16/09/1935
MINA GERAIS	339.599	2,9	09/07/1935
RIO DE JANEIRO	2.000.137	16,9	11/07/1935
SÃO PAULO	2.067.865	17,4	11/07/1935
TOTAL	11.846.695	100,0	-----

FONTE: Tamás Szarecsányi. O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil(1930-1975).

A limitação de cotas seria explicitamente uma forma de preservar a indústria açucareira nordestina, mantendo dessa forma o nível de renda na Região, o que garantiria mercado para vários outros produtos de São Paulo. Com essa visão macroeconômica de intercâmbio comercial entre as duas regiões, Leonardo Truta justificava a necessidade de se enfrentar o problema do açúcar como um problema nacional(19).

Para fundamentar melhor sua argumentação, Truta alertava, além de tudo, sobre o perigo que correria a unidade nacional, ao se tratar problemas econômicos de uma forma onde os interesses regionais fossem sobrepostos aos interesses nacionais:

"Num país da estrutura econômico-política do nosso, a superposição de interesses regionais aos gerais traria aparelhada, sem dúvida, a dissolução dos vínculos nacionais, uma vez que a

(19). *Ibidem* ps. 51 a 55.

unidade política não poderia subsistir se não a acompanhasse a unidade econômica, seu principal alicerce e seu mais forte e positivo agente de fixação" (20).

Truta afirmava que São Paulo não teria seus interesses prejudicados com o limite provisório de 2.050.400 sacos determinado pelo IAA em 1934, pois a produção desse estado, naquele ano, foi inferior, perfazendo um total de 1.853.937(21). Segundo ele, o governo federal esperava apenas que, São Paulo a partir de 1936 abrandasse um pouco a velocidade no crescimento de sua produção, para evitar os efeitos desastrosos de uma superprodução.

O IAA marcou o início de uma nova era na intervenção estatal brasileira. O Estado assumiu um caráter aparentemente modernizador, com um plano razoavelmente consistente, se utilizando satisfatoriamente dos instrumentos institucionais, representados pelo apoio político e dos agentes administrativos, onde os últimos fundamentaram-se na existência de instituições capacitadas para elaborar, coordenar e executar um plano, em defesa dos interesses de um determinado setor da economia nacional.

No contexto das articulações políticas, a legitimidade do governo dependia de sua capacidade de responder satisfatoriamente a diversidade de interesses dos "vencedores" da revolução de trinta. Nesse sentido, o governo tentou através do IAA encaminhar uma solução conciliadora para o conflito entre os produtores de açúcar do Nordeste e de São Paulo.

---

(20). *Ibidem*, p. 50.

(21). *Ibidem* p. 166. O limite definitivo foi de 2.067.865 sacos, como mostra a tabela VII.

No caso específico do Nordeste, os interesses das oligarquias açucareiras identificavam-se, em última instância, com as pretensões das oligarquias ligadas a pecuária-algodoeira. Silveira, define a crise regional, como o principal ponto de articulação no discurso dos dois segmentos:

" No pensamento de Gilberto Freyre e de Djacir Menezes a matriz ideológica autoritário-conservadora é a mesma, de base oligárquica. Suas variações quanto ao espaço estudado não se contradizem, remetem, em última instância, às diferenciações entre o espaço açucareiro / a fração de classe que aí comandava o processo produtivo e o espaço pecuário-algodoeiro / a fração de classe que neste comandava o processo produtivo. O Nordeste freyriano era aquele da área canavieira, enfrentando a crise dos preços do açúcar, cuja oligarquia, na década de 30, atuava policamente tentando articular uma reação à dominação dos "grandes estados", através de um apelo à intervenção do Estado. O "outro Nordeste" de Djacir Menezes era a área da economia pecuária-algodoeira, enfrentando a crise das secas, e apelando à intervenção do Estado para contornar uma situação de ameaça conjuntural à organização do seu espaço. A construção ideológica de cada um dos grupos ganharia novos componentes, ao longo do tempo, à medida em que se alteram as relações sociais no território nordestino." (22).

Para essas oligarquias, o governo deveria encaminhar uma solução para a crise preservando a estrutura do poder, a estrutura fundiária e o sistema de dominação, que eram elementos de interesse comum aos dois segmentos. Não havia entre elas, o menor interesse de modificar as condições sociais vigentes.

---

(22). Rosa Maria Godoy Silveira. Regionalismo, Ideologia do Espaço; a Gênese da Região Nordeste. São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH - USP, 1980.

## 2.2. DO IFOCS AO DNOCS: OS DIVIDENDOS POLITICOS DO "CLUBE DA CALAMIDADE"

Os novos condicionantes políticos, aliados à importância decisiva dos líderes nordestinos para o êxito da revolução, fizeram com que o problema da seca na Região deixasse de ser encarado sob o ponto de vista regional, passando a ser tratado como um problema de caráter nacional.

A indicação de José Américo de Almeida para o Ministério da Viação e Obras Públicas foi um reflexo dessa nova forma de encarar a questão. O novo ministro concentrou seus esforços para demonstrar através da atuação de sua pasta, o aspecto modernizante assumido pela política econômica governamental. Essa nova imagem do governo, refletiu-se também na atuação da IFOCS, cuja modernização restringiu-se ao aumento quantitativo de açudes e rodovias, atrelados porém, aos princípios da "políticas das águas".

Enquanto entre 1909 e 1929, a Inspetoria construiu 95 açudes, com uma capacidade total de acumulação de 672.672 m<sup>3</sup>, durante a década de trinta a IFOCS construiu 32 açudes públicos com uma capacidade de armazenamento total de 1.298.463 m<sup>3</sup>(23). Isso representava, praticamente o dobro do volume de água acumulada durante a implementação da "política das águas" em todos os anos anteriores.

Quando se compara o número de açudes construídos com a capacidade total de acumulação de água, constata-se que a capacidade média de água acumulada por açude foi ampliada em

---

(23). Paulo de Brito Guerra. Açudes Públicos do Nordeste. 3ª ed. Fortaleza, DNOCS 1990, p. 06.

mais de cinco vezes e meia, durante o primeiro governo Vargas.

Além desses açudes, a IFOCS também construiu, aproximadamente, 2.000 km de rodovias-troncos e 1.000 km de rodovias secundárias(24). Essas obras facilitavam o escoamento do "excedente populacional" atingido pelo flagelo da seca, na direção do mercado de trabalho industrial, ao mesmo tempo em que davam continuidade ao processo de integração do mercado consumidor local ao mercado nacional, ponto fundamental para a nova fase industrializante do Brasil. Os Estados mais beneficiados continuaram a ser o Ceará, o Rio Grande do Norte e a Paraíba, considerados estatisticamente como os mais atingidos pelas secas.

Apesar do caráter modernizador do governo federal, esses açudes foram construídos dentro do mesmo esquema tradicionalmente utilizado pela IFOCS. A construção de açudes públicos (municipais e estaduais) e de açudes particulares, continuou a ser implementada através do programa de açudagem em cooperação com a IFOCS, previsto, como foi visto anteriormente, no decreto-lei nº 9.256 de 28 de dezembro de 1911.

No ano de 1932 nova estiagem atingiu a região. Após declarado oficialmente o estado de seca, o ministro José Américo de Almeida criou duas comissões técnicas ministeriais: a Comissão Técnica de Reflorestamento e Postos

---

(24). Albert O. Hirschman. Op. cit. p. 53.



Agrícolas do Nordeste e a Comissão Técnica de Piscicultura, pela portaria ministerial de 12/11/1932.

As Comissões representaram uma estratégia do Ministério da Viação e Obras para demonstrar a racionalização das políticas de combate aos efeitos das secas. Nesse contexto, a IFOCS tentava abandonar a imagem de órgão executor de obras de engenharia civil e hidráulica, adotando uma nova postura, buscando desenvolver também pesquisas ligadas ao aproveitamento produtivo dos açudes construídos, para tentar, dessa forma, adaptar-se ao programa governamental(25).

A Comissão Técnica de Reflorestamento e Postos Agrícolas do Nordeste chegou a elaborar seu projeto de trabalho, com propostas de pesquisas sistematizadas sob a forma de planejamento regional. Seus programas estabeleciam atividades de curto e longo prazo, destacando-se o projeto de disseminação da palma forrageira sem espinho (atividade de curto prazo) e a instalação de postos agrícolas (atividade de longo prazo)(26).

Sendo a palma forrageira uma planta resistente a longos períodos de estiagem, a idéia era utilizá-la na alimentação do gado bovino, aumentando a eficiência e produtividade em

(25). Em 1935, a Comissão Técnica de Piscicultura, passou a pertencer a estrutura administrativa da IFOCS, sob a denominação de serviços complementares, desligando-se do gabinete do Ministério da Viação e Obras Públicas. Em fevereiro de 1940, o decreto-lei nº 1998, delegou a IFOCS a competência de desenvolver a piscicultura nas águas represadas na região das secas. Sobre o assunto ver José Estevan Neto. DNOCS: Otem e Hoje, Sustentáculo da Nascente Civilização da Seca. João Pessoa, DNOCS (Ministério da Irrigação), 1987 p. 45.

(26). As atividades de curto prazo eram de caráter emergencial, objetivando fortalecer a agricultura contra os efeitos das secas. As atividades de longo prazo, deveriam proporcionar a melhoria na infraestrutura produtiva do sertão, oferecendo ao sertanejo o apoio técnico necessário.

períodos críticos, e reduzindo as perdas da pecuária durante as secas.

O programa de postos agrícolas consistia na instalação de pequenos centros agrícolas, próximos às barragens construídas pelo IFOCS, para desenvolver pesquisas e difundir novas técnicas agrícolas nos estados e municípios.

Utilizando-se do prestígio e influência política, obtidos no âmbito dos poderes executivo e legislativo, e circunstanciado pelo combate à seca de 1932, o Ministro da Viação e Obras Públicas, José Américo de Almeida, conseguiu que os assuntos relativos ao combate aos efeitos das secas no Nordeste fossem incluídos na Constituição de 1934. Assim, os artigos 5º e 177º tratavam especificamente desse assunto:

Art. 5º Compete privativamente à União:

(...)

IV, organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte;

(...)

Art. 177. A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despendará, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento de sua receita tributária sem aplicação especial.

Parag. 1º. Dessa percentagem três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, afim de serem socorridas, nos termos do art. 7º, n. II, as populações atingidas pela calamidade.

Parag. 2º. O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das obras.

Parag. 3º. Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas seccas empregarão quatro por cento de sua renda tributaria sem applicação especial, na assistencia economica á população respectiva.

Parag. 4º. Decorridos dez annos, será, por lei ordinaria, revista a percentagem acima estipulada" (27).

Fundamentado nesses artigos constitucionais, o engenheiro maranhense Sampaio Correia apresentou uma proposta concreta para estruturar e sistematizar as atividades da IFOCS. Ela definia uma linha poligonal, delimitando o espaço de implementação das obras contra as secas. Assim, as diretrizes básicas do plano de combate a estiagem, que estava previsto na nova constituição, deveriam atuar basicamente em cinco sistemas: Acaraú, Jaguaribe, Alto Piranhas, Baixo Piranhas e Apodi(28).

A partir dessa proposta, delimitou-se o "Polígono das Secas" através da lei Nº 175 (07/01/1936). Os limites do Polígono passaram a determinar a área de maior atuação da IFOCS, combatendo com mais rigor as consequências das secas. Segundo Hirschman, quando o Polígono foi delimitado, "houve muita pressão das áreas circunvizinhas, em prol de sua admissão no clube da calamidade"(29).

Essa lei, por um lado demonstrava a insistência em tentar caraterizar a IFOCS com uma efetiva agência de planejamento,

(27). Canara dos Deputados. *As Constituições dos Estados e da República*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1937, ps. 658, 703 e 704.

(28). José Estevan Neto. *Op. cit.*, p. 41.

(29). Albert O. Hirschman. *Op. cit.*, p. 64 (grifo nosso). Uma primeira modificação nos vértices do Polígono ocorreu em 1946, incluindo uma parte do Norte de Minas Gerais(57.328 km<sup>2</sup>). Em 1951, a lei Nº 1.348(10/02/1951) modificou novamente a constituição do Polígono, quando os seus vértices passaram a incluir uma faixa maior da zona litorânea.

apresentando uma aparente racionalização do seu trabalho, ao delimitar explicitamente a sua zona de atuação. Por outro, transformou-se em mais um instrumento de institucionalização do clientelismo na IFOCS, na medida em que reduzia a possibilidade de interferência do poder central na distribuição das verbas na Região, evitando que as mesmas saíssem do raio de ação dos chefes políticos locais :

\* LEI Nº 175 - DE 4 DE JANEIRO DE 1936  
Regula o disposto no artigo 177 da Constituição

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - O plano sistemático de defesa contra os efeitos das sêcas, nos Estados do Norte, de que trata o art. 177 da Constituição, compreende:

I - Obras e serviços de execução normal e permanente.

II - Obras de emergência e serviços de assistência às populações, durante as crises climáticas que, pela sua intensidade e pela extensão da área então flagelada, exijam imediatamente socorros às populações.

Art. 2º - A área dos Estados do Norte, a considerar no plano referido no art. 1º, é limitada pela poligonal, cujos vértices são os seguintes: cidades de Aracati, Acaraú e Camocim, no Ceará; intersecção do meridiano de 44º W.G., com o paralelo 11º e cidade de Amargosa, no Estado da Bahia, cidade de Traipu, no Estado de Alagoas; cidade de Caruaru, no Estado de Pernambuco; cidade de Campina Grande, no Estado da Paraíba; e cidade de Natal no Estado do Rio Grande do Norte, com as mesmas características já observadas na área delimitada neste artigo

(...)

Art. 16 - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 7 de janeiro de 1936; 115º da Independência e 48º da República.

GETULIO VARGAS  
Marques dos Reis" (30).

Durante o governo de transição do cearense José Linhares, entre 1945 e 1946, assumiu o Ministério da Viação e Obras Públicas o engenheiro fluminense Mauricio Jupper, cujo ato mais significativo foi ter transformado através do decreto-Lei nº 8.486(28/12/1945), a IFOCS em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas(DNOCS), sigla que a agência ostenta até hoje:

"DECRETO-LEI Nº 8.486 DE 28 DE DEZEMBRO DE 1945

Dispõe sobre a reorganização da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas(IFOCS), que passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas(DNOCS).

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição decreta:

Art. 1º - A Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) órgão integrante do Ministério da Viação e Obras Públicas, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas(DNOCS), com sede na Capital Federal, e tem por finalidade a realização de todas as obras destinadas a prevenir e atenuar os efeitos das secas na região a que se refere o art. 2º da Lei nº 175, de 7 de janeiro de 1936, e em outras zonas do país, a que a lei venha a estender o seu campo de ação. (...)

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1945, 124º da Independência e 57º da República.

JOSE LINHARES.  
Mauricio Joppert da Silva.  
J. Pires do Rio." (31).

(30). Ministério da Viação e Obras Públicas/DNOCS. Municípios e Áreas do Polígono das Secas. (Separata do "Boletim do DNOCS", Nº 2, Vol. 18, Novembro de 1958). Rio de Janeiro, 1959, Publicação nº 191, série I, E. Essa lei foi modificada em 1946 e 1951.

(31). Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1945. Vol VII. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1946, ps. 333 e 334.

Nessa reorganização da IFOCS, transformando-a em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, o governo federal ampliou ainda mais o poder regional dentro da instituição, descentralizando o poder do Departamento, ao criar em seu Art. 2º quatro distritos regionais. O primeiro distrito, seria responsável pelos estados do Ceará e Piauí; o segundo distrito, ficou com os estados da Paraíba e Rio Grande do Norte; o terceiro distrito ficou com os estados de Pernambuco e Alagoas e o quarto com a Bahia e Sergipe(32).

O decreto-lei nº 9.857, de setembro de 1946, modificou o artigo 1º do decreto-lei nº 8.486, que transformou a IFOCS em DNOCS. Foi acrescentado ao texto, a lei que delimitava o "Polígono das Secas", área de atuação do Departamento, ao mesmo tempo em que se ampliaram os limites do polígono, incluindo o Norte do estado de Minas Gerais, especificamente as cidades de Pirapora e Montes Claros(33).

Essa nova modificação no Polígono atendia aos interesses do Estado de Minas Gerais, pois sua região norte, que também sofria os efeitos das secas, não havia sido incluída no "clube da calamidade". Com essa nova modificação nos limites de atuação da IFOCS, e a sua transformação em DNOCS, a questão da seca, tal como ocorrera no início da década de trinta, novamente colocava-se como problema de responsabilidade nacional.

---

(32). *Ibidem*, p. 333.

(33). Ver Ministério da Viação e Obras Públicas/DNOCS. *Municípios e Áreas do Polígono das Secas*. Separata do "Boletim do DNOCS", Nº 2, Vol. 18, Novembro de 1958. Rio de Janeiro, 1959, Publicação nº 191, série I, K.

A ampliação dos limites do Polígono, ocorreu ao mesmo tempo em que a Constituição de 1946 estabelecia, no art. 198, ser obrigação do governo federal aplicar, pelo menos, 3% de toda a renda tributária da União, em obras e serviços de assistência econômica e social, na execução do plano de defesa contra os efeitos da seca(34).

Em fevereiro de 1951, pelo decreto nº 1.348, os vértices do "Polígono das Secas" foram novamente modificados (ver tabela VIII), incluindo dessa vez as capitais nordestinas de Fortaleza, João Pessoa e Natal, além de novas cidades do Piauí, Sergipe, Bahia e de Minas Gerais. Com essa última modificação, os limites do polígono atingiram o litoral da Região, em sua única área que não faz parte da zona da Mata, faixa onde se localizam as terras mais férteis do Nordeste:

\*LEI Nº 1.348 - DE 10 DE FEVEREIRO de 1951.

Dispões sobre a revisão dos limites da área do polígono das secas.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - É estabelecida a seguinte revisão nos limites da área do Polígono das Secas, previstos na Lei nº 175, de janeiro de 1936 e no Decreto-lei nº 9.857, de 13 setembro de 1946: a poligonal que limita a área dos Estados sujeitos aos efeitos das secas terá por vértice, na orla do Atlântico, as cidades de João Pessoa, Natal, Fortaleza e o ponto limite entre os Estados do Ceará, Piauí na foz do Rio São João da Praia; a embocadura do Longá, no Parnaíba, e seguindo pela margem direita deste, a afluência do Uruçuí Preto cujo dorso acompanhará até as nascentes; a

(34). Ver José Estevam Neto. DNOCS: Ontem e Hoje, Sustentáculo da Nascente Civilização da Seca. João Pessoa, DNOCS (Ministério da Irrigação), 1987, p. 51.

cidade de Gilbués, no Piauí; a cidade de Barra, no Estado da Bahia; e pela linha atual, cidades de Pirapora, Bocaiuva, Salinas e Rio Pardo de Minas, no Estado de Minas Gerais; cidades de Vista Nova, Poções e Amargosa, no Estado da Bahia; cidades de Tobias Barrêto e Canhoba no Estado de Sergipe; cidade de Gravatá, no Estado de Pernambuco; e cidade de João Pessoa no Estado da Paraíba.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 1951; 130º da independência e 63º da República.

GETULIO VARGAS

Alvaro de Souza Lima." (35).

#### TABELA VIII

##### AREA DO POLIGONO DAS SECAS em 1951

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	AREA (KM <sup>2</sup> )	AREA INCLUIDA NO POLIGONO (KM <sup>2</sup> )	% DA AREA DO POLIGONO
PIAUI	251.683	218.197	22.09
CEARA	147.895	139.348	14.54
R.G.NORTE	53.069	48.864	5.13
PARAIBA	56.556	55.221	5.88
PERNAMBUCO	98.079	87.067	9.34
ALAGOAS	27.711	12.120	1.31
SERGIPE	22.027	10.382	1.11
BAHIA	562.092	320.211	34.17
M. GERAIS	581.975	57.437	6.12
<b>TOTAL</b>	<b>1.803.547</b>	<b>949.578</b>	<b>52.65</b>

FONTE: Ministério da Viação e Obras Públicas/DNOCS. Municípios e Áreas do Polígono das Secas. (Separata do "Boletim do DNOCS", Nº 2, Vol. 18, Novembro de 1958). Rio de Janeiro, 1959, Publicação nº 191, série I, E.

(35). Ver Ministério da Viação e Obras Públicas/DNOCS. Municípios e Áreas do Polígono das Secas. (Separata do "Boletim do DNOCS", Nº 2, Vol. 18, Novembro de 1958). Rio de Janeiro, 1959, Publicação nº 191, série I, E.



Entre 1941 e 1950, o IFOCS/DNOCS construiu cinco açudes públicos com capacidade total de armazenamento de 78.744.000m<sup>3</sup>, localizados no Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.(36). A obra de maior importância desse período foi o açude público Estevam Marinho, inaugurado em 1943 em Coremas na Paraíba.

Durante todos esses anos, as barragens e açudes foram construídos sem que se observasse o desenvolvimento de um único projeto de irrigação. O primeiro Inspetor da IOCS, Miguel Arrojado Lisboa, já reconhecia que a açudagem só teria valor quando complementada pela irrigação. Reconhecia, também, os obstáculos para desenvolver qualquer projeto nesse sentido, devido a grande dificuldade de desapropriação dos latifúndios.

Após a Segunda Guerra Mundial a política de combate as secas foi gradativamente sendo substituída por um programa mais abrangente de planejamento regional. A transformação da IFOCS em DNOCS, a descentralização administrativa através da criação dos distritos regionais e a definição de comissões técnicas de pesquisa, representavam os primeiros passos no sentido de um planejamento racionalizador.

A partir de 1946, a atuação do DNOCS como construtor de açudes e principalmente de estradas, diminuiu consideravelmente. A criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco(CHESF) em 1945, no final do primeiro governo Vargas, bem como da Comissão do Vale do São Francisco(CVSF)

---

(36). Paulo de Brito Guerra. Açudes Públicos do Nordeste. Fortaleza, DNOCS, 1990, p. 07.

em 1948, no governo Dutra, para isso contribuíram, na medida em que essas novas instituições descentralizaram, em parte, o poder que estava nas mãos do DNOCS, assumindo algumas funções que antes eram exercidas por ele, diminuindo-lhe as verbas e reduzindo o poder dos chefes políticos locais ligados ao DNOCS sobre elas.

A criação dessas duas novas agências federais, representou um ponto de inflexão na forma de apresentação das políticas governamentais para o Nordeste, onde o planejamento regional passou a representar um referencial mais frequente.

**CAPITULO III**

**O PLANEJAMENTO REGIONAL  
APOS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL**

### CAPITULO III

#### O PLANEJAMENTO REGIONAL APOS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O movimento pela redemocratização do País iniciado em 1942, culminou com a publicação em 28 de maio de 1945 do decreto-lei Nº 7.586 regulamentando o recadastramento eleitoral e as eleições a serem realizadas em 02 de dezembro, para a eleição do Presidente da República e do Congresso Constituinte.

Nesse mesmo decreto, marcava-se para 06 de maio de 1946 as disputas estaduais. Pela nova lei eleitoral, só poderiam ter registro no T.S.E os partidos de caráter nacional e com pelo menos dez mil assinaturas distribuídas por cinco estados, onde cada unidade da federação deveria ter pelo menos quinhentas assinaturas.

Iniciou-se então, a organização dos novos partidos políticos. Em maio de 1945, antes mesmo de entrar em vigor o novo Código Eleitoral, o PSD publicou o seu estatuto. A UDN fundada em abril, iniciou imediatamente seus comícios, tendo conquistado o seu registro definitivo em novembro. Em junho, o movimento "queremista" lançou as bases do que viria a ser o PTB(1).

Entre os partidos médios e pequenos conseguiram registros o PR de Minas Gerais e o PSP paulista. Ao Partido Comunista foi concedido um registro provisório em setembro, depois de

---

(1). Movimento "queremista" era comandado por Marcondes Filho, Ministro do Trabalho de Getúlio Vargas, que defendia a continuidade de Vargas à frente do executivo federal.

muitas explicações sobre pontos do programa que indicavam um caráter anti-democrático(2).

Nessa nova situação partidária, PSD, UDN e PTB passaram a comandar o sistema político nacional. O PSD originou-se das interventorias estaduais da ditadura Vargas; São Paulo e Minas Gerais compuseram as bases principais do partido, ligadas originariamente às oligarquias rurais.

A UDN fundamentava-se nos princípios liberais, compatíveis aos seus interesses. Foi sempre um partido de oposição, tendo se caracterizado como o centro das articulações "anti-getulistas". Era considerado um partido de intelectuais, sendo seus quadros compostos em grande parte por profissionais liberais. A luta dos partidários da UDN foi sempre voltada para alijamento do PSD do poder, considerado por eles um partido conservador e reacionário. A UDN abrigava em seus quadros uma "esquerda democrática", que passou a compor o grupo dos "reformistas doutrinários".

O PTB foi um partido idealizado por Getúlio Vargas para conquistar a simpatia dos operários e da classe média. Na verdade o PTB representou um auxílio fundamental para o fortalecimento da hegemonia do PSD. As vitórias de Dutra(1945) e Kubitschek(1955) só foram possíveis graças a aliança PSD-PTB. Sozinho o PTB não seria uma força expressiva da política nacional.

---

(2). A lei eleitoral não permitia que o conteúdo programático dos partidos fosse contrário aos princípios democráticos e aos direitos fundamentais do homem. Sobre os partidos políticos durante esse período ver Maria do Carmo Campello de Souza. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976, e Vamireh, Chacon. *História dos Partidos Brasileiros*. Brasília, UnB, 1985.

As disputas políticas até 1964, ficaram praticamente polarizadas entre PSD e UDN. Entre os dois não existiam diferenças ideológicas. Ambos eram partidos de centro, conservadores e até mesmo o conteúdo de seus programas era muito semelhante. A contenda entre os dois se restringia a uma luta pelo poder.

Esse período marcou a ascensão do movimento populista no sistema político brasileiro(3). Identificado com manifestações essencialmente urbanas, o populismo assumiu um caráter anti-oligárquico, idealizando os movimentos populares contra o *status quo* vigente. Por isso, o termo é frequentemente utilizado para evidenciar a emergência das classes populares à vida política, em decorrência da urbanização e industrialização sofrida por alguns países latino-americanos.

O populismo apresentava-se como instrumento determinado e concreto de manipulação das classes populares, sendo, em alguns momentos, uma forma de expressão de suas insatisfações. A manifestação política e ideológica da "pequena burguesia", foi a principal transformação social que, a partir de 1930, modificou a acomodação de forças das classes dominantes em seus vários segmentos, tendo como principal acontecimento a emergência das *classes médias* urbanas que se contrapunham às *oligarquias rurais*.

---

(3). Sobre o Populismo ver Francisco Weffort. *Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

Entre 1945 e 1964, instalou-se no Brasil uma "República Populista"(4). Houve nesse período uma relativa ampliação da cidadania, resultando em virtual crescimento na representação democrática. A ampliação da participação política, proporcionou a formação de um sistema conciliador de interesses dos vários segmentos da classe dominante, possibilitando o acerto de um "pacto de dominação".

Nesse contexto, o chefe de Estado passou a ser personalizado na sua imagem de governante, que era meio real e meio mística. Os governantes passaram a assumir um papel de árbitro devido a nova situação de compromissos. Essa foi uma fase de intenso crescimento urbano-industrial, que provocou grandes alterações nas relações entre o Estado e a sociedade civil brasileira.

Em 1945, foi eleito pela coligação PSD-PTB Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da guerra do Estado Novo. O apoio de Vargas foi fundamental para sua vitória. Dutra obteve 43,58% dos votos contra 27,34% do brigadeiro Eduardo Gomes da UDN, como mostra a tabela IX.

Além de conquistar a Presidência da República, a coligação PSD-PTB elegeu a maioria absoluta da representação na Câmara Federal com a eleição de 61,25% dos deputados (ver tabela X). Essa situação facilitou o encaminhamento das propostas governamentais nos trâmites legais do Congresso Nacional.

---

(4). Ver Celso Lafer. *Sistema Político Brasileiro: Estrutura e Processo*. São Paulo, Perspectiva, 1975.

TABELA IX  
RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1945

CANDIDATOS/PARTIDOS	VOTOS OBTIDOS	(%)*
Eurico G. Dutra(PSD-PTB)	3.251.507	43.58
Eduardo Gomes(UDN)	2.039.341	27.34
Yedo Fiuza(PCB)	579.819	7.77
Branco/Nulos	135.542	2.50
Abstenção	1.259.044	18.81
<b>TOTAL</b>	<b>7.265.253</b>	<b>100%</b>

\* Percentual sobre o total de eleitores recadastrados.

FONTE: IEGB, Estatísticas Históricas do Brasil. Rio de Janeiro, FIEGE, 1980 (5).

Nas eleições para os governos estaduais o PSD venceu em seis Estados, tendo obtido vitória em mais cinco Estado em coligação com outros partidos. Esse total representava o domínio sobre 50% dos estados da federação.

TABELA X  
COMPOSIÇÃO DA CAMARA FEDERAL - 1946

PARTIDOS	Nº DE DEPUTADOS	PERC. %
PSD	173	54.06
UDN	85	26.56
PTB	23	7.18
PCB	15	4.68
PR	12	3.75
PSP	07	2.18
PDC	02	0.625
ED	02	0.625
PL	01	0.312
<b>TOTAL</b>	<b>320</b>	<b>100%</b>

FONTE: CARONE, Edgard. A República Liberal - Evolução Política (1945-1964).

Na Bahia, o PSD coligou-se com a UDN, o que certamente abrandou a oposição daquele Estado ao governo federal.

(5). Nesta mesma série estatística, o IEGB apresenta um total de eleitores inscritos de 7.459.849, quando o somatório de votos recebidos por todos os candidatos, com os votos nulos, brancos e abstenções é igual a 7.265.253. Entre os dois totais temos uma diferença de 194.596 eleitores inscritos que não apareceram nos dados finais da eleição ( a fonte do IEGB foi o próprio TSE ). Essa diferença chega a ser maior do que a soma dos votos brancos e nulos.



Nessas condições, Dutra conseguiu consolidar uma excelente estrutura de apoio político para iniciar a implementação de seu plano governamental.

As transformações pelas quais passou a sociedade civil brasileira entre 1930 e 1950, com o processo de urbanização e industrialização, o crescimento das demandas sociais e o voto da mulher, conquistado no primeiro governo Vargas, provocaram algumas alterações nos condicionantes do sistema político do País, através da elevação na participação política da população.

Entretanto, se observarmos atentamente os resultados da eleição presidencial (ver tabela IX), identificaremos uma representatividade inexpressiva do Presidente eleito em relação ao total da população. Em 1946, a população total do Brasil era de 46.405.298, enquanto Eurico Gaspar Dutra recebeu 3.251.507 votos, representando 7.006 % do total da população do País. Vale ressaltar que, o total de eleitores cadastrados representava apenas 16% da população brasileira(6).

Apesar da evidente falta de representatividade do povo brasileiro, esse resultado, quando comparado com situações políticas anteriores, mostra um efetivo crescimento da participação popular, considerando que o voto da mulher, conquista obtida após 1930, representava um virtual

---

(6). Os dados sobre a população foram estimados a partir da média geométrica de crescimento populacional entre 1940 e 1950 calculada pelo IBGE, que determinou um índice de 2.39% ao ano. Ver IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil. Rio de Janeiro, FIBGE, 1990, seção I. Não se pode esquecer, que o direito ao voto só era concedido às pessoas alfabetizadas, decorrendo disso, o pequeno percentual de eleitores em relação ao volume populacional do país.

crescimento de 50% no número de eleitores cadastrado, pois o censo demográfico de 1940 constatou que metade da população brasileira era feminina(7).

O governo Dutra iniciou-se com um discurso liberal, propondo a redução da participação do Estado na economia através do desmonte da tecnoestrutura do Estado Novo. As diretrizes da política econômica nacionalista foram aparentemente abandonadas. A política econômica passou a adotar como norma o incentivo a livre iniciativa.

Por essa fórmula liberal, os mecanismos de preço deveriam ser os principais condicionantes da economia. O enfoque da política monetária deveria ser ortodoxo, com forte controle sobre os meios de pagamento através da restrição às emissões. O equilíbrio do orçamento governamental era fundamental para o conjunto da política econômica. Por fim, o capital estrangeiro deveria ser bem recebido e incentivado, com o governo reduzindo as restrições ao movimento internacional de capitais.

As perspectivas econômicas do início do governo eram bastante otimistas. Em 1946 foi inaugurada a Usina Siderúrgica de Volta Redonda. Uma usina moderna, resultante de um acordo entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, acertado no governo Vargas, onde os norte-americanos, além de financiarem o capital, forneceram a tecnologia necessária ao empreendimento.

---

(7). IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil. Rio de Janeiro, FIBGE, 1990, seção I. Vale lembrar que devido aos problemas políticos não tivemos censo em 1930.

Com a suspensão parcial das atividades de comércio internacional durante a Segunda Guerra, o Brasil havia acumulado um considerável volume de divisas, suas reservas cambiais, que em 1939 eram de 71 milhões de dólares, chegaram em 1945 a 708 milhões de dólares(8).

Entretanto, a política comercial inicialmente adotada pelo governo, provocou o esgotamento dessas reservas em menos de dois anos. Esse fato decorreu da falta de restrições às importações, de uma taxa cambial subavaliada para a realidade do mercado e da falta de controle na compra e venda de divisas.

A partir de 1947 o governo passou a adotar uma política de "racionamento" de divisas, estabelecendo um controle sobre as vendas de dólares, onde foram priorizadas as importações de combustíveis, matérias-primas, máquinas e equipamentos, elementos indispensáveis a continuidade do desenvolvimento industrial. Entre os principais problemas econômicos nacionais que o governo teria que enfrentar, além da política cambial, Ianni destaca, a Missão Abbink e o Plano SALTE (9).

A Missão Abbink constituída em 1948 era composta por economistas, tecnocratas e empresários dos dois Países, sendo presidida pelo lado dos Estado Unidos por John Abbink, que emprestou seu nome a Comissão, e pelo Brasil por Octávio Gouvêa de Bulhões. Seu objetivo, era a realização de um

(8). Vanireh Chacon. Estado e Povo no Brasil (As Experiências do Estado Novo e da Democracia Populista: 1937-1964). Rio de Janeiro. José Olímpio, 1977, p. 151.

(9). Octávio Ianni. Estado e Planejamento no Brasil. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986.

estudo minucioso que fosse capaz de identificar os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira.

Após a realização do estudo foram apresentadas recomendações sobre projetos prioritários nas áreas de combustíveis, transporte, mineração e mão de obra, considerados pela comissão como os principais pontos de estrangulamento da estrutura produtiva do Brasil. A idéia era eliminar nesses setores os óbices à continuidade do processo de industrialização. O governo não conseguiu implementar os projetos prioritários, apesar da relativa infra-estrutura que o Brasil já possuía.

Desde o início da década de quarenta, a indústria brasileira manteve uma taxa de crescimento três vezes maior do que o setor agropecuário, chegando a crescer nesse período 113,8% em relação a 1939(10). A Comissão identificava na expansão industrial o principal instrumento de unificação dos mercados regionais. O fortalecimento infra-estrutural e a tentativa de constituir um mercado consumidor nacional eram estratégias fundamentais para viabilizar uma aproximação do capital estrangeiro.

\ O Plano SALTE foi um plano setorial, que tinha como prioridades os setores de saúde, alimentação, transporte e energia. A idéia era coordenar os gastos públicos tendo por base um plano quinquenal, onde seus investimentos estavam previstos para serem realizados entre os anos de 1949 a 1953.

---

(10). IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro, FIBGE, 1990, p. 385.

O SALTE apresentava-se como um conjunto de sugestões ministeriais coordenadas administrativamente pelo DASP. Cada ministério elaborou o seu programa de ação independentemente dos outros, sem ter a preocupação de articular uma atuação integrada de todos. Apesar de ter sido incorporado à proposta de orçamento de 1949, o Plano foi praticamente abandonado a partir de 1952.

A maior dificuldade para a implementação do Plano foi o compromisso governamental, bem como de sua base parlamentar, com as propostas liberais. Com isso, o governo se limitou a acompanhar o comportamento do setor privado nacional e estrangeiro, sem ter a preocupação de aprofundar a atuação estatal nos setores por ele considerados prioritários. Como não existia controle sobre a aplicação de recursos e realização de programas previstos, poucos foram os que chegaram a ser implementados por completo.

O planejamento regional foi incorporado nos planos do governo federal, devido à obrigatoriedade de cumprir determinações constitucionais. A Constituição de 1946, reservou em seu art. 199, sem limite de prazo, 3% de toda a renda tributária da União para execução de um programa de combate aos efeitos das secas no Nordeste. Além disso, o governo federal deveria destinar, pelo período de vinte anos, mais 1% dessa mesma receita para implementar o aproveitamento econômico do vale do rio São Francisco.

Para cumprir a Constituição, o governo incluiu em sua política econômica, alguns tópicos referentes aos

desenvolvimento regional. Entretanto, as duas novas agências federais ligadas ao planejamento regional, criadas durante o período Dutra, não resultaram da iniciativa desse governo. A Companhia Hidroelétrica do São Francisco(CHESF), apesar de ter sido instituída no governo Dutra, a iniciativa de sua organização foi de Vargas no final de sua gestão. A Comissão do Vale do São Francisco(CVSF), resultou de um projeto dos membros do Congresso Nacional, onde alguns parlamentares defendiam interesses políticos e econômicos regionais.

### 3.1. A MODERNIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO NORDESTE

A constituição da Companhia Hidrelétrica do São Francisco(CHESF) e da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), que tinham como objetivo declarado o melhor aproveitamento econômico do rio São Francisco, representava uma nova estratégia de planejamento do desenvolvimento para o Nordeste do Brasil.

O crescimento urbano e industrial iniciado a partir de 1930, revelando um caráter modernizador das estruturas produtivas, ganhava cada vez mais espaço no cenário da política econômica nacional, a medida em que a burguesia emergente, assumia um papel economicamente hegemônico. Nesse contexto, o governo federal passou a investir na melhoria infra-estrutural do Nordeste, adaptando-o as condições urbano-industriais, reorganizando os espaços regionais com o propósito de encaminhar a homogeneização dos espaços econômicos do País.

Assim, a década de quarenta, marcou o início das discussões sobre a necessidade de efetivar um planejamento regional de maior amplitude, considerando o desenvolvimento do Nordeste brasileiro sob o ponto de vista dos aspectos sócio-econômicos. Nesse período, o centro das atenções governamentais deslocou-se do semi-árido nordestino para o curso do rio São Francisco, procurando-se viabilizar economicamente o vale desse rio.

O rio São Francisco, percorre 2.700 km, desde de sua nascente na serra da Canastra em Minas Gerais, até sua foz entre os estados de Sergipe e Alagoas. Ele corta o Brasil no sentido Sul-Norte, banha os estados de Minas Gerais, Goiás, Sergipe, Alagoas e Pernambuco. Sua bacia hidrográfica abrange uma área aproximada de 692.755 km<sup>2</sup>(11).

A consolidação da viabilidade econômica do vale do rio São Francisco, como elemento indutor de uma política de desenvolvimento do Nordeste, encontrou sua justificativa, no fato do Rio atravessar os estados da Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco, além da área do estado de Minas Gerais incluída no Polígono das Secas, o que representa mais de 60% de sua bacia fluvial. Além disso, 42,91% da atual delimitação do Polígono, localiza-se no vale do São Francisco(12).

Cabe observar que 56,80% do vale do São Francisco está enquadrado na área dos limites do Polígono das Secas. Além

(11). CODEVASF (Ministério do Interior). Relatório Anual de 1984. Brasília, CODEVASF, 1984.

(12). CODEVASF (Ministério do Interior). Dados Básicos: O Vale e Polígono das Secas (Área e População). Brasília, CODEVASF, vol. I s/d.

disso, somando-se a população que vive nessa interseção do Vale do São Francisco com o Polígono das Secas, tem-se um total de 4.862.380 de pessoas, o que representa 47,57% da população do Vale(13).

TABELA XI  
DADOS SOBRE O VALE DO  
SÃO FRANCISCO E O POLIGONO DAS SECAS

ESTADO	AREA/ESTADO NO VALE	% DO ESTADO NO VALE	AREA/ESTADO NO VALE/POLIGONO	% DO ESTADO VALE/POLIGONO
MG.	258.382	0.4440	93.208	0.3610
BA.	333.812	0.5960	217.665	0.6520
SE.	8.157	0.3710	5.709	0.7000
AL.	16.628	0.6001	12.757	0.7670
PE.	71.671	0.7290	71.671	1.0000

FORTE: CODEVASF ( Ministério do Interior). Dados Básicos: O Vale e o Polígono ( Área e População).  
Brasília, CODEVASF, s/d.

As discussões sobre o aproveitamento do potencial energético da cachoeira de Paulo Afonso, no final do Estado Novo, instigaram o ministro da agricultura Apolonio Salles, a visitar o vale do Tennessee em 1944, para estudar as barragens daquele vale, investigando a possibilidade de realização de um projeto semelhante para o aproveitamento da bacia fluvial do rio São Francisco.

Depois de muitas discussões, estudos, debates políticos e campanhas favoráveis ao aproveitamento econômico do Vale, Vargas, três semanas antes de sua deposição, assinou o decreto de criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco(CHESF), definido nos seguintes termos:

(13). CODEVASF. *Ibidem*, p. 09.



**DECRETO-LEI Nº 8.031 DE 3 DE OUTUBRO DE 1945****Autoriza a organização da Companhia****Hidro Elétrica do São Francisco.**

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1º Fica o Ministério da Agricultura autorizado a organizar uma sociedade por ações, com sede e fóro na cidade do Rio de Janeiro, destinada a realizar o aproveitamento industrial progressivo da energia hidráulica do Rio São Francisco.

Parágrafo único. Na organização da Sociedade, que se denominará Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, observa-se-ão as normas constantes dos Estatutos anexos ao presente decreto-lei"

Art. 2º O capital inicial da Companhia será de quatrocentos milhões de Cruzeiros (Cr\$ 400.000.000,00) representado por:

a) duzentas mil(200.000) ações ordinárias do valor de mil cruzeiros(Cr\$ 1.000,00) cada uma;

b) duzentas mil(200.000) ações preferenciais sem direito a voto, e com direito ao dividendo privilegiado mínimo de seis por cento(6%), no valor de mil cruzeiros(Cr\$ 1.000,00) cada uma.

Parágrafo 1º. As ações de que trata a alínea a serão subscritas pelo Tesouro Nacional e integralizadas em sete (7) parcelas anuais, sendo a primeira no valor de vinte milhões de cruzeiros (20.000.000,00) integralizado no ato de subscrição e o restante em seis(6) parcelas anuais de igual valor.

Parágrafo 2º. As ações preferenciais serão oferecidas à subscrição pública.

3º. As despesas com a subscrição pelo Tesouro Nacional, de ações da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco correrão à conta de créditos a serem consignados para esse fim.

Art. 4º. O Capital da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco poderá ser aumentado, cabendo sempre a União cinquenta e um por cento (51%), no mínimo, das ações ordinárias, podendo a emissão de ações preferenciais atingir à proporção do capital - que for permitida em lei.

Art. 5º. Os Institutos e as Caixas de Aposentadoria e Pensões, as Caixas Econômicas Federais e as demais entidades autárquicas ficam autorizadas a subscrever ações preferenciais ou adquirir, nos termos do art. 6º, ações ordinárias da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.

Parágrafo 1º. Enquanto os lucros líquidos da Companhia apurados anualmente não permitirem a distribuição de dividendos de seis por cento (6%) ao ano das ações preferenciais, a União Federal garantirá às mencionadas instituições aquele juro ou a diferença verificada entre o dividendo que for distribuído e aquela taxa de juros de seis por cento (6%).

Parágrafo 2º. Se ocorre a hipótese do parágrafo anterior, a União Federal será posteriormente indenizada pelas instituições, logo que elas recebam os excessos que couberem a tais ações, na forma do art. 6º dos Estatutos da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.

Art. 6º. Fica o Ministério da Fazenda autorizado a ceder a empresas nacionais e às entidades mencionadas no art. 5º até quarenta e nove por cento (49%) das ações ordinárias que o Tesouro subscrever na organização da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, realizada a primeira prestação de dez por cento (10%) e pelo valor desta.

Art. 7º. A Companhia Hidro Elétrica do São Francisco será administrada por um presidente e três diretores eleitos pela assembléia geral, na forma da legislação em vigor, pelo prazo de quatro (4) anos, podendo ser renovado o mandato.

Parágrafo único. O representante da União será de livre escolha do Presidente da República.

Art. 8º. A Companhia Hidro Elétrica do São Francisco gozará de isenção de direitos de importação para consumo, das taxas e demais tributos a que estiverem sujeitos os materiais e equipamentos que importar, desde que destinados a suas instalações e à conservação das mesmas, bem como de isenção, durante o prazo de dez (10) anos de todos os impostos federais, estaduais e municipais.

Art. 9º Os oficiais das Forças Armadas, os funcionários públicos civis da União, dos Estados e dos Municípios e os servidores das entidades autárquicas podem servir na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, em função de nomeação ou eletividade, mediante autorização do Presidente da República, perdendo apenas o vencimento ou remuneração do posto ou cargo efetivo, - salvo os eleitos para o Conselho Fiscal, hipótese em que lhes ficaram asseguradas essas vantagens.

Art. 10. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 3 de outubro de 1945, 124º da Independência e 57º da República.

GETULIO VARGAS.  
 Apollonio Salles.  
 Agamenon Magalhães.  
 Henrique A. Guilhermem.  
 P. Góes Monteiro.  
 P. Leão Veloso.  
 A. de Souza Costa.  
 João de Mendonça Liza.  
 Gustavo Capanema.  
 Alexandre Marcondes Filho.  
 Joaquim Pedro Salgado Filho " (14) .

Vargas, através do Decreto-Lei Nº 19.706 outorgara a Companhia a concessão para o aproveitamento econômico da energia produzida pela usina de Paulo Afonso, cuja construção seria implementada pela CHESF. A área concedida a Companhia seria delimitada pelo raio de 700 Km a partir do ponto de localização da usina.

Tendo sido estruturada na forma de uma sociedade por ações, onde o governo federal seria o sócio majoritário, a CHESF teve uma grande dificuldade para completar o total de subscrição do seu capital. A parte governamental foi

(14). Coleção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1945. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1946, p. 10 a 13.

imediatamente providenciada, através de um crédito especial Cr\$ 200.000.000,00 do Ministério da Fazenda em favor da CHESF, autorizado por Vargas pelo Decreto Nº 8.032 do mesmo dia da criação da Companhia.

Apesar de ter sido criada no governo Vargas, a autorização para organização da CHESF só foi concedida por Dutra, em 02 de outubro de 1947, quando o Ministério da Agricultura designou o engenheiro Alves de Souza para organizar a Companhia. O engenheiro preparou um manifesto no qual explicava a viabilidade, bem como a necessidade do aproveitamento do potencial elétrico de Paulo Afonso pelo Nordeste, convidando dessa forma, a sociedade civil a subscrever ações para complementar o restante dos Cr\$ 200.000.000,00 do capital social da empresa.

Ao apresentar o seu manifesto na Comissão Parlamentar do São Francisco, Alves de Souza se deparou com um problema político. A bancada da Bahia, liderada pelos deputados Luiz Viana e Juraci Magalhães e apoiada pelo governador Octávio Mangabeira, ameaçou não dar apoio ao projeto se a Bahia não fosse beneficiada logo na primeira etapa de construção da hidrelétrica, mesmo reconhecendo que o estado possuía outras alternativas energéticas. O problema foi contornado, com o Presidente Dutra autorizando o aumento de capital social da Companhia para que a Bahia fosse incluída na primeira etapa desse projeto.

Mesmo depois de iniciadas as obras as dificuldades financeiras continuaram, tendo inclusive os estados que

inicialmente se beneficiariam do projeto, no caso, Bahia, Alagoas, Sergipe, Pernambuco e Paraíba, se prontificado a subsidiar a construção das linhas de transmissão de energia para suas respectivas capitais com uma quantia no valor total de Cr\$ 210.000.000,00, onde a Bahia e Pernambuco contribuiriam com Cr\$ 80.000.000,00 cada, Sergipe entraria com Cr\$ 10.000.000,00 e o restante seria dividido igualmente entre Alagoas e Paraíba(15).

Essa subvenção não foi necessária, pois com o decorrer dos trabalhos a CHESF conseguiu demonstrar a viabilidade do empreendimento, ganhando a confiança da sociedade civil e conseguindo em 1950 um empréstimo de 15.000.000,00 de dólares junto ao Banco Mundial. Em 1952 foi montada a primeira unidade geradora da usina de Paulo Afonso, com a linha de transmissão energética Paulo Afonso-Recife sendo inaugurada em janeiro de 1955.

Diferentemente do DNOCS, a CHESF conseguiu demonstrar, pela sua forma de atuação, um excelente padrão de eficiência administrativa e capacidade técnica até então inéditos no planejamento regional aplicado no Nordeste do Brasil. O fato de ter sido constituída como sociedade de economia mista, apesar da majoritariedade do governo, lhe proporcionou maior racionalidade e flexibilidade administrativa, tendo sido certamente essa uma das causas de seu êxito e do respeito demonstrado pelo seu trabalho, não só no plano nacional mas também internacionalmente.

(15). João Gonçalves de Souza. O Nordeste Brasileiro (Uma Experiência de Desenvolvimento Regional). Fortaleza, BNE, 1979, cap. V.

Além disso, a especificidade do trabalho por ela elaborado, bem como o caráter essencialmente técnico de sua obra, reduziam a possibilidade de manipulação de verbas, sendo esse um fator importante para dificultar as ingerências políticas. Isso foi constatado a partir de sua primeira diretoria eleita e empossada em assembléia geral, composta basicamente por engenheiros, tendo na presidência José Alves de Souza, o organizador da Companhia.

### 3.2. A CVSF E O RECRUDESCIMENTO DA INGERENCIA POLITICA

O projeto de desenvolvimento do Tennessee - Autoridade do Vale do Tennessee (T.V.A) -, idealizado por Roosevelt e implementado desde de 1933, foi talvez o primeiro grande projeto de desenvolvimento regional a ter uma repercussão mundial. O trabalho do projeto iniciou-se com operações de engenharia que disciplinaram as águas do rio Tennessee, objetivando produzir energia elétrica barata em abundância.

Foram construídas 28 barragens para corrigir o curso do rio evitando, dessa forma, enchentes, erosões e recuperando uma grande extensão de terra (cerca de 400.000 Km), que voltou a ser cultivada. Em 1951 a T.V.A colocou a venda 1.200.000.000 de kilowatts de energia por mês. Entre 1933 e 1950, o capital investido no Vale atingiu a marca dos 500.000.000 de dólares(16).

(16). Arthur Cezar Ferreira Reis. O Planejamento Regional - Suas Características e Particularidades; Ensinaentos Decorrentes de Experiências Estrangeiras. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE, Ano XX, Out.-Dez. de 1958, Nº 4.

Foi exatamente esse projeto que inspirou o deputado Constituinte pelo PSD baiano Manoel Cavalcante de Novaes, a apresentar em 03 de junho de 1946, um anteprojeto de um programa de aproveitamento do Vale do São Francisco. Essa emenda constitucional, de número 179, foi assinada pelos deputados dos estados de Alagoas, Sergipe, Minas Gerais e Bahia(17).

Ao apresentar a proposta de aproveitamento econômico do vale do São Francisco, O deputado Novaes demonstrou ter assimilado em seu discurso a ideologia da modernização, que vinha sendo difundida a partir de 1930. Utilizando como exemplo o vale do Tennessee, que até então representava a proposta mais moderna em termos de planejamento regional, onde as fases do projeto estavam claramente definidas e as estratégias de implementação eram extremamente viáveis, ele procurou demonstrar que estava perfeitamente integrado a nova proposta de desenvolvimento para o Brasil.

Ao mesmo tempo, ele deixava transparecer em alguns momentos a presença em seu caráter, de um político tradicional, que consolidou sua carreira como líder local, no sertão seco do Vale do São Francisco. Para ele fazer política era fazer favor.

Segundo Hirschman, Novaes fazia parte da mais fiel representação clientelista dos políticos brasileiros(18).

---

(17). Novaes, que nascera em Pernambuco em 1908, estudou medicina na Bahia. Quando estudante ingressou na Aliança Liberal nos últimos momentos que antecederam a "Revolução de Trinta". Em 1933 foi eleito para a Assembleia Nacional Constituinte pelo PSD. Exerceu uma dezena de mandatos, tendo sua carreira interrompida só durante o Estado Novo, com o fechamento do Congresso entre 1937 e 1945. Entre 1950 e 1962 foi sempre reeleito para várias legislaturas, permanecendo no parlamento durante 47 anos.

(18). Albert O. Hirschman. Op cit. cap. I, p. 68.

Entretanto, o fato de ter capitado a essência do planejamento regional, utilizando-se ideologicamente disso para fundamentar e legitimar as suas propostas, representava um diferencial entre ele, e o padrão normal daquele tipo de político.

Manoel Novaes, o "Manelão da caatinga", segundo Nery decidia eleição de muita gente, as vezes até mesmo de uma bancada inteira ele era o "Barão do São Francisco"(19). Novaes reproduzia em alguns momentos de seu discurso, o caráter patriarcalista e paternalista, característico dos velhos coronéis. Isso pode ser identificado em suas primeiras campanhas para vereador, quando falava ao povo no sertão seco da Bahia:

- Minha gente, quem deu a perfuratriz?

- Foi Novaes.

- O que é que faz a perfuratriz?

- Dá água.

- A vaca que dá leite a nossos filho, bebe o quê?

- Bebe água.

- Então quem dá leite a nossos filhos?

- É Novaes" (20).

Considerando-se um "filho do São Francisco", Novaes afirmava ter testemunhado o desalento e infortúnio que atormentavam ao povo que vivia às margens do "Nilo brasileiro". Assim, durante toda sua vida política colocou o

(19). Manoel C. Novaes. Memórias do São Francisco. Brasília, CDEVASF, 1989, p. 14.

(20). Manoel C. Novaes. Memórias do São Francisco. Op. cit. p. 13.



seu discurso quase que exclusivamente em função do rio São Francisco.

O fato dos estados de Pernambuco, Alagoas, Bahia, Sergipe deterem 62,18% da bacia fluvial do São Francisco, foi um dos principais motivos levantados por Novaes para apresentação do seu projeto de aproveitamento econômico do Vale.

Além disso, ele destacou também, a importância que o Vale do São Francisco poderia ter no desdobramento de um processo urbano e industrial no Nordeste do Brasil. Para tanto, citou a experiência do cearense, radicado em Pernambuco, Delmiro Gouveia que em 1910 construiu com recursos próprios, uma usina hidrelétrica de 1.200hp, localizada nas escarpas da cachoeira de Paulo Afonso. Gouveia utilizou a energia gerada por essa usina, para por em funcionamento a fábrica de Linhas da Pedra, que posteriormente foi adquirida pela Machine Cotton(21). Segundo Manuel Novaes, foi exatamente Delmiro Gouveia quem inspirou o Ministro da Agricultura Apolônio Salles na proposta de criação da CHESF e concretização da Usina I (22).

Ao apresentar o seu projeto à Constituinte, Novaes fez um longo discurso propugnando a importância para a nação da unidade geográfica efetivada pela bacia, salientando também os vários problemas sofridos pelos trechos do baixo e médio São Francisco(23). Após o seu discurso, Novaes tomou conhecimento de um movimento comandado pelos Constituintes

(21). Sobre o assunto ver F. Martins Magalhães. Delmiro Gouveia: Pioneiro e Nacionalista. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

(22). Manoel C. Novaes. Op. cit. p. 23.

(23). Ver o Diário da Assembléia Constituinte no dia 27/06/1946.

paulistas para rejeitar, no anteprojeto constitucional, os dispositivos sobre verbas tributárias destinadas ao desenvolvimento regional.

Conhecedor de tal oposição ele procurou o Presidente Dutra em busca do seu apoio para o projeto de sua autoria. Após o encontro com Novaes, Dutra solicitou a Nereu Ramos, líder do governo na Constituinte, que desse total apoio ao projeto 179. No dia 04 de dezembro de 1946 a emenda 179 foi aprovada por senadores e deputados com a seguinte redação final:

Fica o Governo Federal obrigado, dentro do prazo de vinte (20) anos a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará anualmente quantia não inferior a 1% da renda tributária" (24).

Após a aprovação da emenda 179 o deputado baiano Juracy Magalhães, comunicou a Novaes que os membros da Comissão de Justiça, da qual era presidente, estavam propensos a destinar os recursos para o São Francisco, somente quando fôsse aprovado um plano geral de aplicação dos mesmos.

Diante desse fato Novais novamente procurou o presidente Dutra, que lhe aconselhou a apresentar uma lei disciplinar sobre o assunto, a qual seria por ele totalmente apoiada. Assim, em 15 de fevereiro de 1947 foi aprovada pelo Senado, pela Câmara Federal e sancionada por Dutra, a lei Nº 23, após 48 dias de tramitação sem regime de urgência. A lei

---

(24). Citada em Manoel C. Novaes. Memórias do São Francisco. Op. cit. p. 49. A parte referente a 1% da renda tributária, resultou da emenda Nº 2.989 do deputado Clemente Mariari, depois de um acordo acertado com o deputado Manoel Novaes.

regulamentava a utilização das verbas destinadas ao São Francisco, tendo a seguinte redação final:

" lei Nº 23 - DE 15 DE FEVEREIRO DE 1947.

Regula a aplicação da verba consignada no Orçamento da República para o exercício de 1947, destinada a atender ao disposto no art. 29 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias.

O Presidente da República :

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. A verba consignada no Orçamento da República para o exercício de 1947, destinada a atender ao disposto no artigo 29 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, fica distribuída na seguinte discriminação:

- 1 - Custeio da Comissão de Planejamento do São Francisco, a ser criada e estudos que esta autorizar para elaboração do plano.....8.000.000,00.
- 2 - Construção da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso..... 30.000.000,00
- 3 - Construção da Usina Hidroelétrica do Fecho do Funil no Rio Paraopeba.....9.000.000,00
- 4 - Projeto e início de construção da Barragem do Boqueirão, no Rio Grande..... 10.000.000,00
- 5 - Aquisição de material de dragagem e execução desse serviço, no Médio e Baixo S. Francisco..10.000.000,00
- 6 - Estudos e obras hidroelétricas do Cachoeiro do Jequitai..... 2.000.000,00
- 7 - Prosseguimento do levantamento aerofotogramétrico da bacia hidráulica do São Francisco e afluentes.....10.000.000,00
- 8 - Construção das seguintes rodovias:

- a) Januária a Montes Claros..... 2.000.000,00  
 b) Brumado a Lapa..... 3.000.000,00  
 c) Ipirá a Xique-Xique..... 3.000.000,00  
 d) Paulo Afonso a Glória e Petrolândia.....1.000.000,00  
 e) Remanso a São Raimundo Nonato.....1.000.000,00
- 9 - Construção de linhas telegráficas de Extrema a São Romão e São Francisco, Lapa a Riacho de Santana e Guanambi, Caetité a Condeúba, Tremedal a Conquista, Itatinga a Itabuna, Mor-Pará a Brotas, Jardinópolis a Oliveira dos Beijinhos, Xique-Xique a Santo Inácio e Irecê, Jeremoabo a Glória e Petrolândia e instalação da Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos, em Juazeiro, Cotequipe e Jupaguá, Carinhanha e Cocos.....3.000.000,00
- 10 - Hospitais Regionais de Pirapora, Januária, Lapa, Barra, Santa Maria, Pão de Açúcar, Propriá e Petrolina.....7.000.000,00
- 11 - Profilaxia da malária.....6.000.000,00

Parágrafo único - Estas verbas serão requisitadas e aplicadas pelos Ministérios cujos Departamentos realizem serviços no Vale do São Francisco, até que seja criado o órgão responsável pela integral execução do Art. 29 do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, ficando esta discriminação com programas de trabalho para 1947.

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 1947, 126º da Independência e 58º da República.

Eurico G. Dutra  
 Clovis Pestana Corrêa e Castro  
 Daniel de Carvalho  
 Clemente Mariani" (25).

Em uma segunda etapa, complementando a lei Nº 23, Novaes apresentou no dia 17 de dezembro de 1947 o projeto de lei Nº 262, onde propunha a criação da Comissão do Vale do São Francisco, órgão que deveria planejar o aproveitamento econômico do rio São Francisco e de seus afluentes. As funções da CVSF estavam definidas no segundo artigo de seu projeto que dizia:

(...)

Art. 2º. Incumbe à Comissão do Vale do São Francisco:

- a) organizar e submeter à aprovação do Congresso Nacional o plano geral de aproveitamento do Vale do São Francisco, visando a regularização do seu curso, distribuição melhor de suas águas, utilização do seu potencial hidroelétrico, fomento da indústria e da agricultura pela irrigação, modernização dos seus transportes, desenvolvimento da imigração e colonização, amparo à saúde e educação, bem como exploração de sua riqueza mineral, em benefício da população existente e dos brasileiros que para ali possam ser encaminhados.
- b) executar o referido plano, depois de aprovado pelo Congresso Nacional, cabendo-lhe então a distribuição dos créditos e verbas por este votados, e passando a seu cargo os serviços a essa data existentes.

Parágrafo único. Enquanto não for aprovado pelo Congresso Nacional o Plano a que se refere o item "a" deste artigo, a Comissão propor-lhe-á os programas anuais de trabalho que serão executados através dos órgãos administrativos federais, por intermédio dos respectivos Ministérios, salvo as obras já definitivamente projetadas e aprovadas" (26).

A CVSF tinha um caráter de total independência e autonomia nas decisões burocráticas e financeiras, sendo inclusive uma autarquia vinculada diretamente a presidência da república. Essa autonomia administrativa, poderia no

(26). Manoel C. Novaes. Op. cit. p. 60.

fluxo dos processos burocráticos, facilitar as ingerências políticas. Os principais artigos de criação da CVSF, explicitam em seu conteúdo a autonomia financeira da instituição:

"Art. 4º. A Comissão poderá admitir os funcionários e contratar os técnicos necessários à organização e execução dos serviços que lhe incumbam, fixando-lhe os respectivos vencimentos e regulando as relações decorrentes desses atos pelos dispositivos da legislação sobre o trabalho.

Art. 5º. A Comissão do Vale do São Francisco terá personalidade jurídica, podendo portanto, praticar todos os atos civis e jurídicos necessários ao bom desempenho de sua função.

Art. 6º. A Comissão do Vale do São Francisco poderá adquirir bens, propor ao Governo a desapropriação de terras e exercer o direito de domínio da bacia do São Francisco, de acordo com o plano de obras.

Art. 7º. A Comissão terá poderes para requisitar funcionários federais necessários aos serviços para execução do plano" (27).

Nas discussões do projeto de criação da CVSF, Novaes procurou evidenciar a necessidade de garantir o financiamento dos projetos da Comissão. Ele alegava a obrigatoriedade constitucional, determinada pela emenda 179 de sua autoria, que atribuía ao Governo Federal a responsabilidade de encaminhar o aproveitamento econômico do rio São Francisco em um prazo máximo de 20 anos, para propor inclusive a procura de empréstimos externos:

"(...) Outro aspecto digno de comentário é o referente aos recursos financeiros. Vez por outra ouço declarações, algumas intencionais, de que não podemos salvar o São Francisco com 1% da cota constitucional. Sr. Presidente, quando redigi a emenda constitucional que, com uma aditiva de Clemente Mariani, deu lugar ao artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

---

(27). *Ibidem* p. 61.

tive em mente atribuir ao Governo a obrigação de, por conta própria, realizar a obra em vinte anos. E, por isso mesmo, sem emprestar beleza vernacular à sua redação usei as expressões: "O Governo Federal fica obrigado a resolver em vinte anos, etc". Isso quer dizer, pois, que o Governo, se não dispuser dessa cota constitucional estava da mesma forma obrigado a resolver o problema. A cota Constitucional é indispensável ao empreendimento e, mais ainda, se tornará para atender ao dispositivo do nosso Projeto, aceito pelo Relator da Comissão de Finanças, Deputado Israel Pinheiro, que permite a realização de operações de crédito por ela garantidas, de modo a que o Plano do São Francisco, avaliado em 23 a 24 bilhões de cruzeiros, possa à custa de empréstimos, ser perfeitamente executado sem maiores gravames para o erário público" (28).

Sob esse aspecto, a natureza jurídica *autárquica* para a Comissão, fazia parte de uma estratégia que garantiria, de qualquer forma, as verbas necessárias para seus projetos, ainda que 1% da arrecadação federal não fosse suficiente, recorrendo a empréstimos externos. Isso porque, a agência só poderia recorrer a recursos externos se fosse uma autarquia, como bem lembrou o deputado Rui Santos:

"Mas esse dispositivo só poderá vigorar se a Comissão for constituída sob a forma autárquica. Parece-me, porém, que como simples repartição ela não poderá realizar tais operações. Aliás, não sou contra a autarquia" (29).

Em resposta ao deputado Rui Santos, Novaes explicou a situação jurídica determinada pela Comissão de Constituição e Justiça, que ratificava a posição tomada pela sua Comissão, tendo atribuído ao Governo Federal a incumbência de realizar as operações de empréstimos, desobrigando dessa forma a nova autarquia de responsabilidade sobre os débitos. Esse fato revelava a pouca preocupação que a nova agência de

(28). *Ibidem* ps. 83 e 84.

(29). *Ibidem* p. 84.

desenvolvimento teria com a prestação de contas do seu orçamento:

" V.Exa. tem razão. Na primeira fase a Comissão de Constituição e Justiça previu a natureza autárquica do órgão. Naturalmente, tendo, como tal, personalidade jurídica, poderia diretamente levar a cabo a operação de crédito. Nas condições porém, em que foi votado pela Comissão do Vale do São Francisco, nós a atribuímos logo ao Poder Executivo. Assim, terminado o plano e aprovado este pelo Congresso, estará o Governo aparelhado com os necessários recursos financeiros" (30).

O processo de criação da CVSF, desde a entrada do projeto na Câmara Federal (17/12/47) até o início de suas atividades (1950), levou quatro anos, quando o seu plano geral de desenvolvimento foi concluído. A lentidão com que todo o processo se desenrolou deveu-se, principalmente, a toda controvérsia desencadeada, pelo projeto, que necessitou de muitos acordos e conchavos políticos para que se pudesse chegar finalmente a aprovação.

Quando se iniciou o movimento de sucessão presidencial, sentindo-se comprometido com o Presidente Dutra, Novaes ao ser solicitado por ele a dar apoio a candidatura de Cristiano Machado (PSD), não hesitou em trocar a UDN, partido de oposição cerrada ao PSD, pelo PR. Para ele, era mais importante a consolidação de um pacto político do que a fidelidade partidária:

" 1950 movimentou a sucessão do Presidente Eurico Gaspar Dutra.

As confabulações das lideranças políticas, de começo, davam a impressão de que seria viável uma candidatura de conciliação nacional - naquela conjuntura, a solução mais aconselhável.

---

(30). *Ibidem* p. 84.



Entretanto, as desconfianças, os choques de interesses, as origens e o passado do PSD, UDN e PTB, partidos polarizadores da opinião pública nacional, fizeram fracassar as conversações.

Como consequência, voltamos aos velhos tempos de confrontação de candidatos do Governo e da Oposição. Foram indicados, de um lado, Cristiano Machado e de outro, novamente o Brigadeiro Eduardo Gomes.

Solicitado pelo Presidente Dutra, a quem eu devia a vitória do São Francisco na Constituição de 1946 e a quem não poderia faltar, me desliguei da UDN, da qual era membro do Diretório Nacional e aderi à candidatura de Cristiano Machado.

De imediato ingressei no Partido Republicano, por recomendação do Presidente Dutra, ao insigne brasileiro, Presidente Artur Bernardes, seu chefe supremo.

Como a política brasileira é rica de surpresas, longe estava-se de imaginar que o PTB divergisse do PSD e lançasse o Senador Getúlio Vargas como seu candidato oficial" (31).

Depois da eleição de Vargas, convidado que foi pelo novo Presidente a fazer um acordo e continuar a frente da CVSF, Novaes de "anti-getulista" militante, que era quando integrava a UDN, tornou-se um aliado de Vargas:

"Graças pois, ao Presidente Vargas e aos seus dotes de estadista, continuei orientando a CVSF tal qual desde sua instituição" (32).

Com a eleição de Juscelino Kubitschek, a quem Novaes fizera oposição na campanha eleitoral, acabou o seu "reinado" na Comissão. Isso ficou evidente logo no início do novo mandato presidencial (14/09/56), quando foi realizada uma concorrência pública internacional para a construção da barragem de Três Marias. A supervisão e o financiamento da obra ficaram ao encargo da CVSF, entretanto, por não confiar na estrutura burocrática dessa agência, Kubitschek incluiu a

(31). Ibidem p. 97, (grifos nossos).

(32). Ibidem p. 98.

CEMIG(Companhia de Energia de Minas Gerais) no projeto, através de um convênio para fiscalizar e controlar a obra.

O fato do aproveitamento energético de Paulo Afonso não ter sido coordenado pela CVSF, e sim por uma agência autônoma, no caso a CHESF, que desenvolveu todo o seu trabalho independente do planejamento da Comissão, é um outro elemento de questionamento da lisura da CVSF, diante das ingerências políticas.

As funções atribuídas a CVSF eram muito diversificadas, como se pôde observar. Essa generalidade de atividades fatalmente facilitaria o descontrole sobre as verbas a serem aplicadas, dificultando inclusive a determinação de projetos prioritários.

A Comissão pulverizou em uma vasta área uma infinidade de pequenos projetos, que, apesar da fácil execução, não encaminhavam o aproveitamento global do Vale do São Francisco, transformando-se na verdade, em instrumentos de forte influência política na distribuição de verbas, onde se criavam as oportunidades para o favorecimento pessoal.

Segundo Hirschsman a CVSF se adaptou rapidamente a estrutura burocrática e política da troca de favores(33). Constatada a evidente ineficiência do trabalho realizado pela CVSF, o governo federal viu-se obrigado a reformular sua estrutura institucional(34). Essa Companhia, mesmo

(33). Albert O. Hirschsman. Op cit. cap. I.

(34). Em 1966, uma avaliação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais(MECOR) sobre o trabalho da CVSF, constatou que dada a extensão do Vale do São Francisco, diante das possibilidades de obtenção de recursos orçamentários, a Comissão não poderia dar conta de seus objetivos. Era necessário redefinir os objetivos, reduzir a área programada de sua atuação, adequando-os às possibilidades orçamentárias, transformando-a em uma Superintendência sub-regional.

depois de várias reformulações em sua estrutura, não conseguiram cumprir o seu principal objetivo, que era, dar apoio a produção familiar e a média e pequena empresa, melhorando dessa forma, as condições sócio-econômicas da população do Vale .

---

Em 28 de fevereiro de 1967, através do Decreto-lei Nº 292, foi criada a Superintendência do Vale do São Francisco - SUVALE, que teria a sua atuação coordenada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste(SUDENE). Ao se transformar em uma superintendência a CVSF também perdeu o direito aos recursos que lhe haviam conferido a Constituição de 1946.

A SUVALE teve a sua atuação restringida basicamente a implementação de projetos de irrigação, onde, um dispositivo legal, determinava que seus investimentos deveriam ser concentrados em dez áreas prioritárias: Jaíba, Três Marias, Paracatu, Jequitai, Rio Corrente, Rio Grande, Irecê, Juazeiro/Petrolina, bacia leiteira e várzeas inundáveis. Foram elaborados Planos Diretores para o desenvolvimento integrado de algumas dessas áreas. Sobre esse assunto ver CODEVASF( Ministério da Agricultura e Reforma Agrária). Inventário dos Projetos de Irrigação. Brasília, CODEVASF, 1991.

**CAPITULO IV**

**O PLANEJAMENTO REGIONAL  
NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS**

## O PLANEJAMENTO REGIONAL NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS

No início de 1950, começaram as articulações para o processo de sucessão presidencial, com a contraposição dos dois maiores partidos do País: UDN e PSD. O PTB lançou seu candidato em coligação com o PSP, rompendo a aliança com o PSD. Assim o candidato pela coligação PSP-PTB era Getúlio Vargas; a UDN lançou novamente o brigadeiro Eduardo Gomes como seu candidato; pelo PSD concorreu Cristiano Machado, por fim, o PS lançou o nome de João Mangabeira.

Getúlio Vargas venceu as eleições com certa facilidade (ver tabela XII) e seu nome foi de fundamental importância para a vitória da coligação PSP-PTB, pois sendo partidos de porte médio, sem um nome de impacto provavelmente não chegariam a Presidência da República.

TABELA XII

### RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1950

CANDIDATO/PARTIDO	VOTOS OBTIDOS	(%)*
Getúlio Vargas (PTB/PSP)	3.849.040	33.601
Eduardo Gomes (UDN)	2.342.384	20.448
Cristiano Machado (PSD)	1.697.173	14.815
João Mangabeira (PS)	9.466	0.082
Votos Nulos e Brancos	356.906	3.115
Abstenções	3.200.160	27.936
<b>TOTAL</b>	<b>11.455.129</b>	<b>100%</b>

\* Percentual sobre o total de eleitores cadastrados.

FONTE: IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil. Rio de Janeiro, FIEGE, 1990.

O segundo governo de Getúlio Vargas prenunciava-se politicamente difícil, juntos o PTB e o PSP detinham 24,7% da Câmara Federal, tendo respectivamente 51 e 24 deputados

federais; enquanto a UDN sozinha contava com 81 deputados(24,4%) e o PSD compunha uma maioria de 112 deputados(37,0%); outras 36 cadeiras estavam divididas entre oito partidos menores (1). Com uma base de apoio parlamentar tão estreita, se o governo não assumisse uma postura conciliatória não conseguiria encaminhar seu programa governamental.

Assim, Vargas procurou através da composição de seu ministério conquistar apoio político. Para o PSD ele concedeu os Ministérios da Fazenda, Relações Exteriores, Justiça, Educação e Saúde. O PSP ficou com Ministério da Viação e Obras Públicas. O PTB, que era oficialmente o seu partido naquele momento, ficou com o Ministério do Trabalho.

A habilidade com que Vargas utilizava-se de seu caráter populista, tinha como reflexo um governo aparentemente ambíguo, tentando aglutinar estratégias e interesses conflitantes entre si. A ausência de coerência ideológica, era uma característica básica de um movimento que apresentava-se como manifestação política do povo, sendo de fato, instrumento utilizado em defesa de determinados interesses de classe:

" O populismo brasileiro, em qualquer de suas formas, só pode ser compreendido adequadamente como expressão política de interesses determinados de classe. Em verdade, as noções de massa e povo são demasiado abstratas para este fim, servem apenas para descrever os aspectos superficiais do populismo e não permitem conhecê-lo por inteiro" (2).

(1). Ver Maria do Carmo Campello de Souza. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976; e também Thomas E. Skidmore. Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

(2). Francisco Weffort. O Populismo na Política Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, p. 63.

Vargas ao assumir o governo deparou-se com o desequilíbrio do balanço de pagamentos, que em 1949 acumulara um saldo negativo de 74 milhões de dólares, a necessidade de controlar o déficit das finanças públicas e a urgência de investimentos estratégicos nos setores de base da economia(3).

A política econômica governamental adotou um fórmula nacionalista, fundamentando o desenvolvimento econômico na industrialização, com o governo federal concentrando seus investimentos na indústria de base, exploração mineral e transportes. Esses foram os principais pontos de estrangulamento levantados pela Comissão Econômica Para a América Latina(CEPAL), que obstruíam a expansão industrial do Brasil(4).

A Identidade entre o programa governamental de Vargas e as propostas de desenvolvimento cepalinas, foi constatada quando, em 1951, o Presidente ao ser visitado por Raul Prebisch e Celso Furtado tomou conhecimento das idéias da CEPAL, demonstrando grande interesse pelo trabalho. Prebisch destacou os pontos de convergência entre a política econômica de Vargas e a concepção de desenvolvimento da Comissão(5).

Dessa forma, a Comissão Econômica Para América Latina, da qual os dois (Prebisch e Furtado) participavam, empenhou apoio ao programa governamental de Vargas, que segundo

(3). Sobre o déficit no balanço de pagamentos ver Sérgio Besserman Vianna. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro, BNDES, 1987.

(4). Sobre o assunto ver Thomas K. Eskidmore. *Op. cit.*, p. 118.

(5). Posteriormente trataremos da política de desenvolvimento elaborada pela CEPAL.

Prebisch, conduzia o Brasil pelo caminho da industrialização. Essa foi uma estratégia para tentar fortalecer a Comissão, conquistando o apoio de alguns países latino-americanos.

Ao recordar, Furtado destaca a importância da política industrializante de Vargas, como forte aliado, diante das dificuldades vividas pela CEPAL dentro da própria O.N.U:

"Vargas praticamente iniciava seu novo governo e parecia decidido a imprimir-lhe um cunho altamente industrialista. Agora tomava conhecimento de que havia todo um movimento de idéias, na América Latina, em prol dessa política, que não estava só. E tão pouco lhe terá escapado que não deveria contar com o apoio das nações industrializadas para avançar nessa direção. O barulho em torno daquela pequena instituição [CEPAL] internacional era um indicio da direção em que se moviam os ventos" (6).

Posteriormente Vargas demonstraria seu apoio a CEPAL, diante da oposição do governo e empresários dos Estados Unidos:

"O meu governo quer manifestar o seu elevado apreço por todos os valiosos trabalhos já realizados e pelas iniciativas em estudos na CEPAL. Desejamos que esse valioso organismo de cooperação internacional continue a trabalhar, tal como foi concebido, para a realização de seus propósitos, sem que modificações e condição orgânica venham a prejudicar a consecução de seus objetivos" (7).

Em 1951 o Ministro da Fazenda Horácio Lafer, anunciou o *Plano Nacional de Reparcelamento Econômico*. Era um plano quinquenal de investimentos na indústria de base, onde eram considerados prioritários os setores de transporte, energia,

(6). Celso Furtado. *Fantasia Organizada*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 123.

(7). Getúlio Vargas. *O Governo Trabalhista do Brasil*, citado por Octávio Ianni. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986, p. 125.



frigoríficos e a modernização da agricultura. Para financiar o Plano o Congresso Nacional autorizou, em 1952, a criação do Fundo de Reparcelamento Nacional(8).

Para implementar sua política de desenvolvimento industrial, bem como administrar o fundo de Reparcelamento Nacional, Vargas criou em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Sua principal função seria viabilizar a acumulação industrial no Brasil. Durante esse período, coordenou a modernização da infra-estrutura, que era o principal óbice à industrialização.

Ainda em 1951, Vargas enviou ao Congresso um projeto propondo o monopólio estatal da indústria petrolífera, através da criação da Petrobrás. Considerado um ponto estratégico e de segurança nacional, o setor de combustíveis seria fundamental para a expansão e diversificação da estrutura do setor de transformação do País. Além dos fatores econômicos, àquela altura, a criação de uma empresa petrolífera estatal para monopolizar a pesquisa, refino e transporte do petróleo, incorporou também, como mostra Ianni, elementos políticos e ideológicos(9).

Durante esse período, ocorreu forte instabilidade nas reservas cambiais do Brasil. Ao final de 1949, o País

---

(8). Sobre o assunto ver Octávio Ianni. *Ibidem*.

(9). "Em síntese, a criação da Petrobrás exprimiu a convergência de vários componentes essenciais do sistema político e econômico brasileiro daquela época: defesa nacional, nacionalismo econômico, emancipação do País, ideologia desenvolvimentista, crescimento da função econômica do Estado etc. (...) Não se tratava apenas de eliminar um ponto de estrangulamento da economia brasileira. Para esses setores (principalmente nacionalistas e esquerdistas) tratava-se, também, de fortalecer o controle estatal dos instrumentos de política econômica (...)" Octávio Ianni. *Op. cit.* pp. 138 e 139.

possuía 337 milhões de dólares em reservas(10). Inicialmente, o governo reduziu drasticamente o controle que era exercido sobre as importações, através do sistema de contingenciamento à importações, que funcionava desde de 1948, concedendo licenças prévias para importar, de acordo com as prioridades governamentais.

A guerra da Coréia, iniciada em junho de 1950, teve grande influência na decisão de reduzir o controle sobre as importações. Existia no Governo o receio de que a guerra se transformasse em conflito mundial, causando dificuldades ao abastecimento de produtos básicos.

A política cambial adotada por Vargas, nos dois primeiros anos de seu governo, mantendo a taxa fixa e sobrevalorizada, ao mesmo tempo em que, praticamente, não exercia controle sobre as importações, provocou um colapso cambial ao País. A partir do segundo semestre de 1951, o Governo Federal voltou a controlar as licenças para importações, passando a dar maior prioridade a importação de bens de capital(11).

Ao concentrar esforços em sua política de industrialização, diante da importância dos gastos governamentais para a consolidação da infra-estrutura produtiva, Vargas não preocupou-se em controlar o fluxo de papel-moeda em circulação.

---

(10).Ver Sérgio Besserman Vianna. A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro, BNDES, 1987.

(11). Ibidem cap. I.

Um problema a ser enfrentado, era o crescimento da inflação. Apesar de nominalmente baixa, a partir de 1950 ela iniciou um processo de recrudescimento. Nesse ano, a taxa de inflação foi de 13.4%, chegando ao final de 1954 a 30.3%(12). Os principais fatores condicionantes desse crescimento dos preços foram: a alta do café no mercado externo; o persistente e crescente déficit orçamentário do Governo Federal e o aumento do salário.

Todos esses fatores demandavam a ampliação na emissão dos meios de pagamentos. O crescimento de preço do café, induzindo a expansão das exportações, tinha como consequência a necessidade de emissão para converter os dólares em cruzeiros no mercado interno.

Em relação ao déficit, o Governo Federal conseguiu em 1948 zerar o orçamento, acumulando nos dois anos seguintes, respectivamente, 14% e 22% de déficit sobre o total de seu orçamento(13). Os anos de 1951 e 1952, foram os únicos com orçamento superavitário, sendo todo o resto da década caracterizado pelo déficit crônico. Em consequência disso, o governo precisava emitir, gerando recursos para saldar seus compromissos internos.

O reajuste de 119% obtido pelo salário mínimo em 1952, foi considerado o principal fator de pressão sobre a oferta de bens de consumo no período(14).

(12). Ver José Paschoal Rossetti. *Economia Brasileira*. São Paulo, Atlas, 1984, p. 71.

(13). *Ibidem* p. 71.

(14). Carlos F. F. Lessa. *Quinze años de Política Económica en Brazil*. In *Boletín Económico de América Latina - CEPAL*, 1964, V. IX, N. 2. p. 158.

Resultando de todos esses acontecimentos, os meios de pagamentos cresceram entre 1950 e 1954, 31.4%, 16.4%, 15.4%, 19.3% e 23.7% respectivamente(15). Nos primeiros cinco meses de 1953 os meios de pagamentos aumentaram em Cr\$ 7.000.000.000,00, enquanto no mesmo período de 1952 esse crescimento atingiu a cifra de Cr\$ 1.000.000.000,00. Apesar do volume de investimentos do governo, Vianna destaca a seca, o financiamento da produção no Nordeste e o socorro aos bancos oficiais dos Estados, como os principais gastos causadores de tal desajuste (16).

Vargas adotou medidas ortodoxas de combate a inflação, controlando os meios de pagamentos, tentando reduzir as emissões, com um tímido programa de controle nos gastos governamentais. Ainda no primeiro semestre de 1953, o governo conseguiu um empréstimo de 300.000.000 de dólares para cobrir atrasos comerciais. Tornava-se cada vez mais difícil, para o governo federal, compatibilizar o controle monetário e orçamentário com a implementação da industrialização.

Como o crescimento industrial renderia maiores dividendos políticos, Vargas retomou seu projeto industrializante, com o lançamento, em 1954, do Plano Nacional de Eletrificação. Esse plano visava evitar o estrangulamento no fornecimento de energia para a indústria. Para tal propósito o governo enviou ao Congresso Nacional mensagem propondo a criação da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S/A(Eletrobrás).

---

(15). José Paschoal Rossetti. *Economia Brasileira*. São Paulo, Atlas, 1984, p. 71.

(16). Ver Sérgio Besserman Vianna. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro, BNDES, 1987.

#### 4.1. O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NA AMERICA LATINA.

A preocupação com a industrialização a partir da década de quarenta, considerada a matriz principal do desenvolvimento, não foi um privilégio do Brasil naquele período. Os principais países latino-americanos passaram a buscar na indústria o vetor de desenvolvimento. A idéia de utilizar a industrialização como solução para o subdesenvolvimento da América Latina, conseguiu, a partir do final daquela década, abrir espaços nos organismos internacionais.

Em 1948, preocupado com as condições sociais e econômicas vigentes na América Latina, o governo chileno propôs à Organização das Nações Unidas-O.N.U. a criação de uma Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com o objetivo de estudar os principais problemas latino-americanos, tentando de alguma forma influir, metodologicamente, através de uma adequada política de desenvolvimento econômico.

A partir de 1946, o governo dos Estados Unidos comandava as discussões sobre a reconstrução da Europa, após a Segunda Guerra, através do Plano Marshall. Nesse período, as organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento estavam muito mais preocupadas com o pós-guerra na Europa do que com a situação do terceiro mundo. Não havia portanto, recursos disponíveis para planejar o desenvolvimento da

América Latina, o que dificultava bastante a viabilidade de qualquer proposta feita pela CEPAL.

Existia na O.N.U, total descrédito quanto a viabilidade institucional da CEPAL. Além da falta de apoio da maioria dos países da América Latina, o governo do Estados Unidos, não concordando com a criação da Comissão, aposta na incompetência dos economista latino-americanos, que deveriam ocupar sua secretaria executiva, para a inviabilidade da mesma.

Instalada no início do ano de 1948, a CEPAL iniciou, a preparação de um quadro sobre a situação geral dos países latino-americanos. No final do mês de fevereiro daquele mesmo ano, chegava à CEPAL Raul Prebisch contratado como consultor, tendo posteriormente assumido a direção da Comissão(Secretaria-Executiva).

Prebisch era o único economista latino-americano reconhecido internacionalmente por ter criado em 1935 e dirigido até 1943, o Banco Central da Argentina. Elaborou seu diagnóstico sobre a América Latina, em forma de manifesto, onde destacava as disparidades entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, que ele denominou respectivamente de economias "centrais" e "periféricas"(17). Prebisch fundamentou seu manifesto em três problemas básicos da América Latina: a Divisão Internacional do Trabalho, a

---

(17). CEPAL, Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas. Santiago, 1949. Esse documento foi publicado simultaneamente na Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, 3(3): 47-111, setembro de 1949.

deterioração dos termos de intercâmbio e os diferenciais de produtividade(18).

A principal preocupação da CEPAL era elaborar uma política de desenvolvimento econômico para a América Latina, concebida na própria Região, a partir de experiências vividas pelos economistas latino-americanos. Para isso, seria necessário o comprometimento dos governos de todos os países do continente.

Na concepção cepalina, as instituições governamentais seriam as principais gerenciadores do planejamento econômico, induzindo o setor privado a realizar os investimentos necessários ao desenvolvimento dos países Latino Americanos.

Ao diagnosticar as causas do subdesenvolvimento América Latina, a CEPAL apontou como principais problemas:

- a) a falta de dinamismo das estruturas produtivas, onde o caráter predominantemente agrícola das economias latino-americanas tinha como consequência baixas taxas de crescimento;
- b) o fato da economia regional ser quase exclusivamente centrada na produção de bens primários, onde a tendência a queda nos preços dos produtos primários implicava em dificuldade de acumulação de capital evidenciando a necessidade de uma política específica para promover a acumulação e conseqüentemente o desenvolvimento;
- c) o pouco desenvolvimento industrial e tecnológico, a falta de integração interna do continente, a dificuldade de absorção da mão de obra, os desequilíbrios intersetoriais e a baixa produtividade da economia como um todo, eram outros problemas que agravavam os demais já citados(19).

---

(18). CEPAL, *Ibidem*.

(19). Ver, CEPAL. *Desarrollo Económico de América Latina e sus principales problemas*. Santiago, 1949.

Além disso, a situação da América Latina era agravada pela deterioração dos termos de troca, pois se inseria na Divisão internacional do Trabalho(DIT), a partir de seu processo de colonização, como exportadora de matérias primas e importadora de produtos industrializados.

A constante perda de poder de compra dos produtos primários, em relação aos industrializados, resultava na deterioração dos termos de intercâmbio entre o "centro" e a "periferia". Sendo as relações de preços favoráveis aos produtos industrializados, tal situação representava uma constante transferência líquida de renda das economias periféricas para as economias centrais, sendo essa uma das causas do atraso dos periféricos.

As relações de preços favoráveis aos "países centrais" e essa transferência de receitas dificultavam a formação de poupança interna necessária a capitalização para a realização de investimentos necessários ao desenvolvimento.

Tendo em vista esses problemas, era fundamental planejar estrategicamente o desenvolvimento latino-americano, na medida em que os países centrais apropriavam-se da maior parte dos "frutos do progresso técnico". Essa situação, resultava da desigualdade entre a taxa de crescimento da produtividade na indústria e agricultura, comprovadamente maior na primeira. Em consequência disso, a renda real média



crecia na periferia em uma proporção menor do que nas economias centrais(20).

Como o crescimento de produtividade em economias industrializadas não se refletia em redução de preços de seus produtos, devido a pressões sindicais que elevavam os salários, além do caráter oligopólico do setor, que impedia a redução das margens de lucro, originando a deterioração dos termos de troca entre os dois blocos de países(21).

O modelo cepalino de desenvolvimento preconizava uma industrialização nacionalista, sendo a dinamização do setor secundário a forma mais eficiente de elevar a renda nacional. Para isso, o comércio internacional deveria ser ativado como forma de viabilizar o crescimento.

A industrialização, com um "protecionismo sadio" do mercado interno, era uma das principais propostas da Comissão(22). Esse processo de industrialização, fundamentava-se no princípio de "desenvolvimento para dentro", onde a substituição das importações seria fundamental para reduzir os problemas da balança comercial, além de fomentar o desenvolvimento(23).

(20). CEPAL. Desarrollo Económico de América Latina e sus principales problemas. Santiago, 1949.

(21). Ver CEPAL, Boletín Económico de América Latina. Santiago, vol. II, No 1, pp. 1 a 24, febrero, 1962.

(22). O nacionalismo cepalino recomendava certa proteção do mercado interno e o controle do capital nacional sobre alguns setores considerados estratégicos para a viabilidade do desenvolvimento.

(23). Desenvolvimento para a CEPAL, significava aumento do bem-estar material, refletido na elevação da renda per capita e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho.

A CEPAL admitia que os países do "terceiro mundo", ao industrializarem-se, estariam também evitando a deterioração do intercâmbio comercial, pois modificariam o seu posicionamento na divisão internacional do trabalho, provocando, conseqüentemente, a redução no fluxo de renda para o exterior. Ademais, a difusão do progresso tecnológico através da industrialização elevaria a produtividade, aproximando a América Latina dos países desenvolvidos(24).

A inadequação tecnológica, a estrutura da propriedade e posse da terra e a dificuldade de acumulação interna de capital, apresentavam-se como os três grandes óbices da industrialização na América Latina(25).

Os problemas tecnológicos decorriam do fato de a industrialização, em países subdesenvolvidos, ter que utilizar tecnologia intensiva em capital, em conseqüência do próprio estágio evolutivo das estruturas de produção capitalistas. A utilização dessas técnicas poupadoras de força de trabalho implicariam na manutenção de elevado nível de desemprego, devido a "oferta ilimitada" de mão de obra no terceiro mundo.

---

(24). CEPAL. Desarrollo Económico de América Latina e sus principales problemas. Santiago, 1949.

(25). O grande dilema da industrialização cepalina estava entre; ocupar mais mão-de-obra, não integrando-se ao mercado mundial, sem reduzir as perdas comerciais, ou utilizar técnicas mais avançadas, não gerando o volume de emprego satisfatório às condições latino-americanas, porém reduzindo os efeitos da deterioração dos termos de troca. A CEPAL, considerava a adoção da segunda hipótese fundamental para que esses países pudessem tentar modificar suas posições na DIT, viabilizando o desenvolvimento através de modernos padrões de industrialização, o que os aproximaria das economias centrais.

Prebisch argumentava que esse problema seria, em parte, amenizado pela possibilidade de maior absorção de mão-de-obra, em função de relação de custos entre capital e trabalho:

"Embora seja certo que não é dado retroceder na técnica produtiva, como acabamos de dizer, não é menos certo que há certas possibilidades de optar pelo maior ou menor emprego da mão-de-obra, de acordo com a relação entre o custo do trabalho e o custo do capital, segundo o preço destes e o tipo de juros dos recursos a serem investidos. Temos aqui um problema que não tem solução espontânea, ainda que ela pudesse ser concebida em abstrato. Já explicamos acima os termos desse problema, embora de outro ponto de vista. A acumulação de capital não é bastante para absorver, ao nível relativamente elevado de produtividade das atividades absorventes, a mão-de-obra que provém das atividades expelentes de menor produtividade ou renda por indivíduos. Os empresários adotam em seus investimentos as técnicas que lhes são mais convenientes, dado o custo do trabalho e do capital.

Que estes investimentos se traduzam em maior ou menor medida em economia de mão-de-obra que esteja sem emprego satisfatório, ou que não absorvam a mão-de-obra que desocupam as atividades expelentes, é algo que os empresários não incluem logicamente em seus cálculos. Seu problema termina em seu caso particular e não nas consequências que sua conduta tenha para com o resto da coletividade.

A rigor, num mercado muito fluente, concebe-se uma relação entre o custo do trabalho e o custo do capital que assegure um emprego ótimo de mão-de-obra, isto é, uma relação tal que permita a maior absorção possível de mão-de-obra compatível com o incremento máximo do produto" (26).

A concentração das terras em grandes latifúndios caracterizava-se como o principal problema da estrutura fundiária, na medida em que tal situação dificultava a

(26). Raul Prebisch. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Trad. Port. Rio de Janeiro, Fundo da cultura, 1964. Este livro foi uma tradução de: *Hacia Una Dinámica Del Desarrollo Latino Americano*. Comisión Económica para América Latina, Décimo período de sesiones, Mar Del Plata, mayo de 1963.

racionalização de sua exploração econômica, originando grandes reservas de terras improdutivas.

Essa escassez relativa de terras produtivas, aliada ao atraso tecnológico da estrutura agrícola na América Latina, não permitiam que esse setor ampliasse satisfatoriamente a sua oferta, em resposta ao recrudescimento na demanda de seus produtos pelos outros setores econômicos. Dessa forma, o estrangulamento na oferta de alimentos e matérias primas se transformaria em um dos principais elementos fomentadores do processo inflacionário.

O financiamento do desenvolvimento evidenciou-se como maior obstáculo para implementação das propostas cepalinas. A escassez de poupança interna seria o principal problema dos países subdesenvolvidos para financiar a industrialização. Entretanto, os economistas da Comissão não descartavam a hipótese de captar poupanças externas, tendo sido essa uma das sugestões feita para a solução do problema.

Para a CEPAL, o capital estrangeiro deveria ser aplicado no setor de transformação, favorecendo a formação bruta de capital fixo. As restrições ao capital multinacional se limitavam aos chamados setores de segurança nacional, onde as comunicações, os transportes e a energia, eram os principais. Esses empréstimos externos deveriam ser transitórios, limitando-se a criar as condições iniciais para o "*desenvolvimento auto-sustentado*".

Kalecki, funcionário do departamento de Assuntos Econômicos da O.N.U., em palestra proferida em agosto de 1953, no Centro de Estudos Monetários Latino-americano, na cidade do México, propôs para os países da America Latina, restrição ao consumo dos grupos de renda mais alta, com o governo elevando a tributação sobre o consumo de produtos não essenciais. Para ele, essa seria a forma socialmente mais justa de gerar a poupança interna necessária para financiar o desenvolvimento(27).

Evitar-se-ia, assim, sacrifício ainda maior da população, pois os preços dos produtos básicos seriam preservados, o que, teoricamente, implicaria na manutenção do salário real. Nesse caso, a política fiscal seria o principal instrumento utilizado pelo governo para manter o equilíbrio entre o crescimento do consumo e a taxa de crescimento da renda nacional, favorecendo o crescimento da poupança interna. Dez anos depois, essa idéia foi incorporada pela CEPAL como uma possibilidade de solução para a dificuldade de financiamento do desenvolvimento(28).

A CEPAL apontava a criação de um mercado comum na América Latina, com a principal solução para os problemas da balança comercial, viabilizando para o continente o desenvolvimento auto-sustentado. Para isso, era necessário adotar formas

(27). Michal Kalecki. *Economias em Desenvolvimento*. Trad. port. São Paulo. Ed. Vértice, 1988, cap. 5.

(28). Ver Raul Prebisch. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Trad. Port. Rio de Janeiro, Fundo da cultura, 1964. Este livro foi uma tradução de: *Hacia Una Dinámica Del Desarrollo Latino Americano*. Comisión Económica para América Latina, Décimo período de sesiones, Mar Del Plata, mayo de 1963. Especialmente a segunda parte que trata dos fatores estruturais internos.

progressivas de integração "regional", determinando regras precisas de funcionamento para esse mercado(29).

O mercado comum deveria dar iguais oportunidades para acelerar o desenvolvimento de todos os países latino-americanos. Para isso, devido as desigualdades existentes nas diversas estruturas econômicas, era necessário definir um tratamento diferenciado, considerando as especificidades de cada país, para que todos tivessem iguais oportunidades no mercado comum. Com isso, seria possível reguardar a produção da América Latina de uma concorrência capaz de provocar graves transtornos à dinâmica do seu desenvolvimento(30).

O grande obstáculo ao mercado comum, seria a falta de decisão política, nos vários países, para estabelecer metas quantitativas de redução e eliminação de taxas alfandegárias e demais restrições, em um prazo pré-determinado. Essa dificuldade resultava basicamente da ausência de integração econômica entre os países latino-americanos. A luta entre eles para obter privilégios individuais para determinados produtos, que muitas vezes não representavam os interesses e as pretensões gerais, fatalmente inviabilizaria a política de eliminação de taxas.

---

(29). Ver Raul Prebisch. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Trad. Port. Rio de Janeiro, Fundo da cultura, 1964. Este livro foi uma tradução de: *Hacia Una Dinámica Del Desarrollo Latino Americano*. Comisión Económica para América Latina, Décimo período de sesiones, Mar Del Plata, mayo de 1963. Especificamente a terceira parte que trata do estrangulamento exterior do desenvolvimento.

(30). *Ibidem*.

As idéias cepalinas sobre o desenvolvimento, fundamentadas na modificação dos termos de troca e na industrialização, não conseguiram conquistar o apoio da maioria dos governos da América Latina, resultando isso, na fragilização da instituição dentro da O.N.U..

#### 4.2. O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

No caso brasileiro, os estudos elaborados pela CEPAL, exerceram certa influência nos planos governamentais durante a década de cinquenta. Nesse período os governos federais passaram a atuar de forma mais direta na substituição de importações, como indutores da produção, ou como agentes produtores diretos. Durante as décadas de quarenta e cinquenta, foram criadas as mais importantes agências estatais, tanto para financiar as atividades industriais, como para fortalecer a infra-estrutura básica de capital para a produção(31).

As restrições econômicas imposta pela Segunda Guerra Mundial provocaram uma queda de mais ou menos 50% nas importações nacionais. Durante esse período, iniciou-se a substituição de importações dos bens de consumo duráveis, que entrou na sua fase terminal no final da década de cinquenta.

O planejamento regional implementado por Vargas, nesse mesmo período, demonstrava certa identidade com as idéias desenvolvimentistas da CEPAL, principalmente, em relação a

---

(31). Sobre o assunto ver Otávio Ianni. Estado e Planejamento no Brasil(1939-1970). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

importância da industrialização na dinâmica do desenvolvimento. Entretanto, diferentemente da Comissão, a política econômica do Brasil, não expressava a preocupação dos governantes com os problemas nos termos de intercâmbio.

#### 4.3. O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NO NORDESTE

No caso das políticas econômicas para o Nordeste brasileiro, a influência do pensamento cepalino começou a evidenciar-se ainda no segundo Governo Vargas. Ao propor a criação de uma instituição encarregada de financiar o desenvolvimento agrícola do Nordeste, no caso o BNB, ele procurou combater, ao mesmo tempo, dois dos principais problemas apontados pelo diagnóstico cepalino como obstáculos ao desenvolvimento: a dificuldade de financiamento e a falta de infra-estrutura produtiva do setor primário.

O programa governamental apresentado por Vargas, não destacava propostas referentes ao desenvolvimento do Nordeste. Inicialmente, o desenvolvimento foi tratado sob a ótica macroeconômica dos problemas nacionais. O Nordeste passou a ter mais atenção do governo, ao iniciar-se novo período de forte seca.

A Região não vivia um período de longa estiagem desde 1942. Cabe observar, que as decisões governamentais sobre as políticas de planejamento para desenvolver o Nordeste, são em geral influenciadas por uma seca, ou pela posição de



destaque de algum político da Região, ou mesmo pelo somatório das duas coisas, como bem lembra Hirschman(32).

O Ministro da Fazenda Horácio Láfer, em visita ao Nordeste em 1951, para participar de uma conferência sobre a produção algodoeira, visitou as áreas atingidas pela seca. Após a visita, entregou um relatório ao Presidente, criticando os programas hidráulicos do DNOCS que, segundo ele, obscureciam a gravidade do problema econômico vivido pela Região.

Em abril de 1951, Horácio Láfer apresentou uma exposição de motivos justificando a necessidade de se criar um banco de financiamento agrícola para o Nordeste. No início da exposição destacou a necessidade de suprir as carências de crédito da Região, criando uma instituição de financiamento adaptada às necessidades da produção agrícolas, reduzindo os custos de financiamento, o que certamente estimularia a implementação de novos empreendimentos:

EXPOSIÇÃO Nº 376

Em 25 de abril de 1951

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

1. Durante a recente visita feita aos Estados do Nordeste do país, flagelados pela seca, pude observar a carência de crédito bancário para atender às necessidades fundamentais da produção daquela parte do território nacional.

---

(32). Albert O. Hirschman. Op cit. cap. I, pp. 30 e 31.

2. Os estabelecimentos de créditos particulares, e mesmo os oficiais, em que pesem os relevantes serviços prestados pelo Banco do Brasil, nem sempre podem servir às necessidades básicas da região, seja pelas limitações impostas pelos regulamentos em vigor, seja pela falta de especialização para determinadas atividades locais.

3. O algodão "mocó", por exemplo, é uma riqueza própria da região, devido à sua extraordinária adaptabilidade às condições do meio, resistindo até às mais inclementes estiagens em virtude do sistema radicular peculiar que vai buscar umidade a grandes profundidades.

4. Como essa planta é perene e só começa a produzir bem três anos após o plantio, os financiamentos regulares, aplicáveis às plantas anuais, não lhe ajudam a expansão.

5. Daí resulta, muitas vezes, o plantio intercalado de outras variedades algodoeiras, responsáveis pela contínua hibridação e conseqüente deterioração das antigas e esplêndidas qualidades de suas fibras longas.

(...)

7. Quer nos parecer que essa decadência está ligada à falta de estímulo e financiamento adequados, os quais não podem ser outorgados através das organizações correntes de créditos.

8. A par dessa observação que pude fazer naquela região, aduz-se o alto custo dos financiamentos bancários normais, responsáveis, sob certos aspectos, pelo retardamento da economia da região e pela precariedade de novos empreendimentos" (33).

Mais adiante ele destacou a força da população nordestina, lembrando que se fosse suprida a dificuldade de crédito o Nordeste poderia contribuir mais para o progresso do País:

"9. Entretanto, o Nordeste, pela sua forte e corajosa população, poderia contribuir mais vantajosamente para o progresso do país, se tivesse a seu favor uma assistência crediária mais ampla, especializada à natureza peculiar de seus empreendimentos agrícolas e industriais" (34).

(33). Citado em B.N.B, Banco do Nordeste (Origens) I. Fortaleza, 1958, Série Documentação e Biblioteca.

(34). Ibidem.

Láfer lembrou ainda, a ineficiência das políticas de combate às secas e a precariedade das grandes obras de engenharia que em nada contribuíam para o fortalecimento da economia regional, onde a acumulação de água pela construção de açudes não resultava em um projeto amplo de irrigação do Semi-Arido nordestino:

"10. O combate às secas através das grandes obras de engenharia, como as projetadas, ou as de emergência, como o que se vai fazer no momento, será sempre improficuo, se não fór acompanhado de elementos capazes de fortalecer a economia regional, mediante o amparo às suas atividades econômicas.

11. Tenho a impressão de que, no combate às secas até agora feito, muitas vèzes a preocupação de engenharia ou das obras hidráulicas sobrepujou o lado económico propriamente dito. Assim, é comum encontrarem-se pequenos trechos de terras beneficiados com trabalhos insuficientes de irrigação, com lavouras ou atividades apropriadas ao semi-árido" (35).

No mesmo documento, o Ministro justificou a criação de uma instituição de financiamento, depois de constatar a inexistência de capital acumulado na agricultura nordestina, com exceção do setor açucareiro, para a realização dos investimentos necessários à prosperidade do setor:

" 12. Por outro lado, a iniciativa particular, no setor da produção, é fugida e inconsistente, limitando-se aos parques capitais privados que ali se acumulam, lenta e penosamente, a atuar no setor do comércio sem auxílio eficiente à magra e instável economia produtiva dos agricultores e criadores. Daí, porque quase não há lavradores prósperos na região do Nordeste, a não ser na região da cana de açúcar, onde um conjunto mais feliz de terras

(35). Citado em B.N.B, Banco do Nordeste (Origens) I. Fortaleza, 1958, Série Documentação e Biblioteca.

apropriadas à cultura e financiamentos permitiu a eclosão da "família canavieira", relativamente estável, mas igualmente cheia de deficiências.

13. Ressente-se, pois, o Nordeste, mais do que outra qualquer região do país, da falta de crédito adequado às suas necessidades e peculiaridades regionais, justificando-se assim, a seu ver, a aplicação dessa assistência, como fator de real e seguro combate às consequências das secas "(36).

Por último, Horacio Láfer além de criticar a forma como, até então, tinha sido realizado o combate às secas, destacava a má administração da verba federal destinada à Região. Assim, a criação do Banco do Nordeste do Brasil, como uma instituição de apoio às necessidades específicas da Região, poderia suprir a falta de um administrador e executor da aplicação dos fundos tributários destinados pela Constituição a empréstimos aos agricultores e industriais e ao socorro contra as secas:

"14. A constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 198, a consignação, nos orçamentos da República, de um por cento (1%) da renda tributária da União, a qual constituiria o Fundo de Socorro às secas previsto no parágrafo 1º do citado artigo.

15. Pela Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, foi regulamentado o artigo 198 da Constituição Federal, permitindo-se que vinte por cento (20%) desse Fundo sejam destinados (art. 1º, parágrafo 1º) a obras de socorro e cinquenta por cento (50%), no mínimo, (art. 1º parágrafo 2º) a "empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca".

16. Os fundos resultantes da lei acima citada não foram bem aplicados, seja porque não se encontrou o agente ou entidade de crédito especializada para esse fim, seja porque não se procurou estudar a possibilidade da criação de estabelecimento especial destinado exclusivamente aos fins previstos no artigo 198 da Constituição Federal.

---

(36). *Ibidem*, grifo nosso.

17. À vista do exposto, e levando em consideração a necessidade de mais ampla assistência crediária à região do Nordeste abrangida pela seca, e coberta pelos benefícios do artigo 198 da Constituição Federal, tomei a liberdade de sugerir ao esclarecido conhecimento de Vossa Excelência a oportunidade de se criar naquela parte do território nacional um estabelecimento especializado de crédito, o Banco do Nordeste do Brasil, destinado a promover a execução das aplicações previstas no parágrafo 2º do art. 1º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, que regulamenta o parágrafo 1º do art. 198 da Constituição Federal.

18. O Banco do Nordeste do Brasil teria, por objetivo precípua, a organização e execução do programa constante dos diversos itens do art. 4º da Lei nº 1.004, destacando-se, acima de tudo, o financiamento das safras agrícolas, principalmente através de cooperativas, o estímulo à sua fundação, as obras de irrigação, aquisição de maquinaria agrícola, construção de silos, exploração de plantas econômicas adaptadas à região semi-árida, enfim, uma rede de serviços previstos em lei, mas até agora sem andamento, certamente por falta de órgão financiador adequado às peculiaridades e sistemas de trabalho da região Nordeste.

19. Caso a sugestão aqui feita possa merecer a aprovação de Vossa Excelência, promoverá o Ministério da Fazenda os necessários estudos para sua execução, com os detalhes indispensáveis a tão importante empreendimento.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de meu mais profundo respeito.

*Horácio Láfer*

*Aprovo a sugestão e julgo que merece ser estudada.*

30-4-51

GETULIO VARGAS\* (37).

Ao apresentar a proposta de criação do BNB, Horacio Láfer demonstrou grande habilidade política, para evitar conflitos com a assessoria presidencial. Na verdade, idéia de criação

(37). Citado em B.N.B, Banco do Nordeste (Origens) I. Fortaleza, 1958, Série Documentação e Biblioteca( grifo nosso).

do Banco, nasceu de um documento preparado pela assessoria econômica da Presidência da República, elaborado pelo grupo de trabalho coordenado por Rômulo Almeida, do qual faziam parte Jesus Soares Pereira e Pompeu Accioly Borges. Este último era um remanescente da oligarquia dos Accioly do Ceará. A assessoria do grupo foi realizada por Vinícius Berrêdo e Luiz Vieira, dois ex-diretores do DNOCS.

O documento trazia um diagnóstico geral da situação, partindo de avaliação preliminar do histórico das secas no Nordeste, onde indicando a necessidade de dar um caráter econômico à intervenção estatal na Região, que ultrapassasse os limites das obras de engenharia hidráulica. Esse documento deu origem à Comissão Incorporadora do Banco.

Posteriormente Rômulo Almeida admitiu que, foram necessárias muitas manobras táticas nos meandros da política, até que o Banco fosse criado, pois Láfer, inicialmente, não concordara com a criação do Banco, acreditando que essa seria mais uma agência a ser cooptada como instrumento da política clientelista do Nordeste, não dando portanto seu apoio, que era fundamental para o encaminhamento da proposta(38). Entretanto, para evitar uma colisão maior com a assessoria mais próxima de Vargas, Láfer apresentou um projeto de lei que criava uma *Caixa de Empréstimos a Pequenos e Médios Produtores*.

Rômulo Almeida refutou o projeto do Ministro da Fazenda, destacando a incapacidade de uma simples caixa de

(38). Citado em João Gonçalves de Souza. *O Nordeste Brasileiro (Uma Experiência de Desenvolvimento Regional)*. Fortaleza, ENB, 1979, cap. V.

financiamento para garantir crédito a toda a produção agrícola da Região(39). Posteriormente, Almeida obteve autorização de Vargas para rever o projeto Láfer, promovendo alterações profundas, procurando manter, na medida do possível, algumas características da estrutura original do mesmo.

Láfer não aprovou o novo projeto, afirmando que seria impossível implementá-lo, já que o governo não tinha recursos disponíveis. Além disso, identificou no projeto características, segundo ele, demagógicas. O projeto foi modificado pela grupo coordenado por Almeida, mas o Ministro continuou a apresentar fortes restrições. Entretanto para evitar maiores problemas políticos, agora diretamente com o Presidente da República, ele aceitou e defendeu o projeto em sua exposição de motivos do Presidente.

Assim, a visita ao Nordeste foi um álibi perfeito para solucionar os conflitos políticos sem maiores transtornos, escamoteando, dessa forma, as divergências existentes entre ele e a assessoria presidencial. Por trás da "boa vontade" de Láfer em solucionar os problemas de financiamento da produção no Nordeste, estava a articulação dos três nordestinos que compunham a assessoria econômica de Vargas.

Dando cumprimento a determinação do Presidente, o Ministro da Fazenda apresentou-lhe, em 04 de julho de 1951, através da exposição Nº 606, o projeto de lei que criava o

---

(39). João Gonçalves de Souza. Op. cit, cap. V.

Banco do Nordeste do Brasil(BNB) (40). A imprensa nacional, foi unanimemente favorável à criação do BNB. Os jornais destacavam principalmente, a descentralização do crédito que seria realizada pelo Banco, agilizando a implementação dos investimentos.

Em outubro de 1951, em mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, Vargas apresentou o projeto de lei que criava o Banco do Nordeste do Brasil(BNB). Ele iniciou sua mensagem destacando a necessidade de ampliar e reestruturar a atuação do planejamento do Governo Federal na região nordestina:

\*MENSAGEM Nº 363 DE 1951

Senhores Membros do Congresso Nacional:

Tenho a honra de apresentar à elevada consideração de Vossas Excelências o anexo projeto de lei, destinado a criar o Banco do Nordeste do Brasil.

A política do Governo Federal, no sentido de defender das secas as vastas extensões do Nordeste e do Leste setentrional, a elas sujeitas periodicamente, e de integrar tais regiões na economia moderna, requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de "obras contra as secas" expressa essa limitação, focalizando o problema sobretudo pelo ângulo de obras de engenharia. E tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social" (41).

Mais adiante ele faz duras críticas ao DNOCS, salientando o seu desfalque de elementos técnicos, e o clima de desmobilização e improvisado que tomou conta daquela agência federal. Segundo ele, a modernização do DNOCS também era

(40). Ver B.N.B, Banco do Nordeste ( Origens) I. Fortaleza, 1958, Série Documentação e Biblioteca, pp. 38 a 41.

(41). Citado em B.N.B, Banco do Nordeste ( Origens) I. Fortaleza, 1958, Série Documentação e Biblioteca, ps. 145 a 160.



necessária, para que se pudesse desenvolver programas integrados de combate contra os efeitos econômicos e sociais da seca. Vargas destacou os obstáculos proporcionados à atuação planejada na Região, pelas ingerências políticas:

" (...) O segundo percalço, contra o qual convém atentar, é o da fragmentação excessiva de recursos, através do paroquialismo político, cuja influência tem que ser a todo custo evitada para que não se multipliquem inversões em empreendimentos de pequeno porte que satisfaçam mais ao orgulho local que aos interesses globais da região" (42).

O Presidente lembrou os principais motivos que fizeram o governo optar pela constituição de um novo banco, deixando de utilizar um banco já instalado e que tinha um setor específico de crédito, como o Banco do Brasil. Entre os fatores, três eram os principais:

a) o fato do novo Banco ter sido projetado como instrumento de planejamento regional, necessitando a fixação do pessoal na região para tratar daquela realidade específica;

b) o trabalho do RNB seria concentrado exclusivamente nos recursos do Fundo Especial para Seca, determinado pela lei Nº 1.004, buscando-se evitar o desvio desses recursos do Nordeste para outras regiões;

c) as novas operações a serem realizadas pelo BNB, como investimentos e seguros agrários, não eram serviços em que o Banco do Brasil tivesse larga experiência, não estando portanto plenamente capacitado para isso.

---

(42). Citado em B.N.B, Banco do Nordeste (Origens) I. Fortaleza, 1958, Série Documentação e Biblioteca, pp. 145 a 150, (grifo nosso).

O projeto deu entrada no Congresso Nacional no dia 23 de outubro de 1951, iniciando sua tramitação nas várias Comissões daquela casa. Pelo projeto, o BNB seria constituído como sociedade de economia mista, tendo o governo como acionista majoritário. O DNOCS e outros órgãos públicos deveriam prestar assistência técnica ao BNB, no sentido de reduzir os seus custos operacionais.

O Banco deveria ter um Conselho Consultivo, composto pelo diretor do DNOCS, diretor da CVSF, um representante de cada estado do Polígono das Secas e um representante regional dos Ministérios da Agricultura e Indústria e Comércio. Além disso, dentro do BNB também foi criado um Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste- ETENE, cuja função era a elaboração de estudos e pesquisas sobre a Região.

A sua tramitação no Congresso foi tranqüila no que diz respeito a aceitação da criação de uma nova instituição federal. O ponto mais polêmico do projeto foi o da localização da sede do Banco. As disputas foram muito acirradas entre vários estados do Nordeste, que se sentiam no direito de receber a sede do novo banco. Os congressistas nordestinos consideravam que o Estado onde se localizasse a sede do Banco teria maior poder de pressão, tendo conseqüentemente maior controle sobre a distribuição dos créditos.

O projeto originalmente determinava que o local onde seria instalada a sede do BNB seria de livre escolha do presidente da República. Porém, durante a tramitação, foram

incluídas várias emendas, onde o próprio Legislativo já determinava a sua localização. Assim, cada bancada incluía uma emenda para que a sede fosse para uma cidade do seu estado. As principais cidades a entrarem na disputa foram Fortaleza, Recife, Salvador e Campina Grande, ficando a disputa final polarizada entre Fortaleza e Recife.

O deputado cearense Paulo Sarasate(UDN) autor do projeto que deu origem a lei 1.004, referente ao "Fundo Especial das Secas", a qual foi citada como um dos fatores importantes para a criação do BNB, ao cumprimentar o Ministro Láfer pela aprovação de Vargas a sua exposição de motivos, já iniciava uma campanha para que a sede do Banco se localizasse no Ceará:

"Nesse sentido o deputado Paulo Sarasate, abordado pela reportagem, disse que já estivera pessoalmente com o ministro Horácio Láfer, congratulando-se pela sua iniciativa. Adiantou que o Ceará como sede tradicional dos problemas nordestinos, tem justos motivos para pleitear que seja em Fortaleza a sede do novo banco que, bem organizado, poderá prestar reais serviços à revalorização econômica da região" (43).

Os pernambucanos, ao parabenizarem o Ministro da Fazenda pela criação do BNB, representados pelo Presidente da Assembléia Legislativa daquele estado, deputado Torres Galvão, em telegrama enviado a Capital Federal fez apelo para que Recife fosse escolhida para sede do Banco. No apelo ele alegava razões geográficas, econômicas, demográficas, históricas e culturais.

---

(43). Jornal "O Povo", Fortaleza, 04/05/51, p. 01.

Afirmava ainda, que Recife era um centro de irradiação para todo o Nordeste, equidistante dos principais pontos da Região, sendo possuidora de excelente rede de comunicações e transportes, tendo boa estrutura portuária, necessária para realizar as atividades de exportações e importações do Nordeste, além de ser a terceira maior cidade do País.

Enquanto os pernambucanos destacavam as qualidades de Recife para merecer a sede do BNB, os cearenses apresentavam os problemas causados pelas secas ao seu estado, para justificar a instalação da sede em Fortaleza. Alegavam que o Ceará, devido à vastidão do seu território e à densidade de sua população, era o estado que mais sofria os efeitos da calamidade climática. Sendo o BNB um banco criado para solucionar os problemas dos Estados incluídos no Polígono das Secas, nada mais justo que sua localização fosse em Fortaleza.

O deputado federal Armando Falcão, do PSD cearense, chegou a afirmar que a sede do BNB ficando em Fortaleza, ele teria sua matriz na verdadeira "capital da seca". Os jornais locais, registravam as contestações dos cearenses contra as pretensões dos pernambucanos:

"Vale sempre a pena fixa o fato de que enquanto o Ceará se submete praticamente todo, à ação das secas, apenas uma zona de Pernambuco, das três em que o Estado se divide, pode ser apontada como vítima do flagelo. Não é justo, portanto, que sofrendo menos por motivos das secas, Pernambuco venha a ser escolhido como sede do Banco do Nordeste, cujas finalidades descambam, precisamente, para a minoração dos seus efeitos" (44).

---

(44). Jornal "Correio do Ceará". Fortaleza, 25/05/51, p. 04.

A bancada de deputados do Ceará conseguiu uma melhor articulação, deixando de lado as diferenças partidárias, levando para Fortaleza a sede do BNB. No âmbito estadual, o governador Raul Barbosa(PSP/PSD), deu todo apoio a bancada federal, em constantes contatos telegráficos com os líderes das diversas bancadas, muitos deles seus antigos companheiros no Congresso Nacional.

A estratégia utilizada pelos deputados do Ceará foi muito simples, o projeto deveria tramitar por quatro Comissões técnicas, onde a bancada cearense conseguiu eleger todos os relatores. Assim, na Comissão de Economia o relator era Adolfo Gentil(PSD-CE); esta comissão incorporou uma emenda ao art. 3º determinando que a sede do BNB deveria ser instalada no estado de maior população, dentre os incluídos no Polígono das Secas, no caso o Ceará.

As Comissões de Constituição e Justiça, Finanças; e Transportes, Comunicações e Obras Públicas, tiveram como relatores respectivamente, Antonio Horácio(PSP-CE), Paulo Sarasate(UDN-CE) e Walter Sá(PSP-CE), todas elas ratificaram a posição da Comissão de Economia. Os jornais locais procuravam traduzir a expressiva vitória:

"E fora de dúvida que essa foi uma vitória do Ceará, (...).

Mas quem a conquistou, inapelavelmente, foi a bancada cearense na Câmara com o apoio inestimável do governador do Estado, do Instituto do Nordeste, da Associação Cearense de Imprensa, da Associação Comercial e outras entidades que se interessam diretamente pelo projeto, e com a solidariedade valiosíssima do nosso povo, que foi, pela força moral, o estímulo maior, em

tôdas as dificuldades e contra todos os obstáculos, da atuação desenvolvida pelos nossos representantes"(45).

Na tramitação do Senado Federal foi incluída uma emenda que devolvia ao Presidente da República o direito de determinar, por decreto do executivo, a cidade nordestina onde iria se localizar a sede do BNB. A emenda foi rejeitada e o projeto seguiu para ser sancionado na forma como saiu da Câmara Federal.

O Presidente sancionou o projeto, com alguns vetos parciais, que não chegaram a afetar suas partes essenciais. Os vetos atingiram os dispositivos referentes às condições das concessões dos empréstimos aos Estados; a responsabilidade individual dos diretores; à fixação dos juros e à fragmentação do estabelecimento bancário, que dava uma relativa autonomia a algumas filiais. Todos os vetos presidenciais foram aceitos pelo Congresso Nacional(46).

A lei de criação do BNB, restringia a sua atuação como financiador da produção, exclusivamente à área do polígono das secas. Isso demonstrava que a modernização e aperfeiçoamento nos métodos de atuação do Governo Federal, da qual falara Vargas, ao propor a criação do BNB, não atingiu a amplitude econômica e social necessárias, segundo ele, à superação de métodos tradicionais de defesa contra as secas. O BNB deveria atuar exatamente na mesma área delimitada para a realização dos trabalhos do DNOCS.

(45). Jornal "O Povo", Fortaleza, 28/12/51 p. 01.

(46). Sobre a lei de criação do BNB ver Anexo I.

O conteúdo da lei, estabelecida estreita relação entre o novo Banco, O DNOCS e a CVSF. O parágrafo 5o, do capítulo III, referente a administração do BNB, incluía obrigatoriamente essas duas agências federais no seu conselho consultivo. Além disso, ficou determinado, que o DNOCS prestaria a assistência técnica que estivesse a seu alcance(47).

Apesar das críticas feitas pelo próprio Vargas ao trabalho realizado pelo DNOCS, o conteúdo da lei que criou o BNB evidenciou a infiltração, através de representantes no Congresso, das oligarquias pecuária-algodoeiras, no processo de criação do Banco, colocando-o sob o seu controle. A localização da sede em Fortaleza, indicava apenas, onde estavam, geograficamente, instaladas as principais lideranças daquele segmento.

Sendo assessorado pelo DNOCS, a função de Banco financiador do desenvolvimento agrícola, atribuída ao BNB, ficava em parte esvaziada, pois o próprio Vargas admitira as limitações técnicas daquele Departamento como instituição de planejamento regional, apontando a necessidade de sua modernização. Ademais, mesmo que o DNOCS estivesse plenamente capacitado, a especificidade do trabalho de engenharia por ele realizado, não lhe credenciaria a prestar assessoria a um organismo financiador do desenvolvimento agrícola.

---

(47). Ver capítulo VI, artigo 18 da lei de criação do BNB, Anexo I.

Em 1954, o BNB iniciou suas atividades tendo como presidente Rômulo Almeida. No momento de o Banco entrar em atividade faltaram recursos financeiros para iniciar as suas operações, como havia previsto o Ministro da Fazenda Horácio Láfer. Rômulo Almeida contactou José Américo de Almeida, novamente Ministro da Viação e Obras Públicas, para que ele e o Ministro da Agricultura João Cleofas de Oliveira, negociassem junto ao Presidente um adiantamento de recursos pelo Ministério da Fazenda, de modo a viabilizar as atividades do BNB.

O primeiro ano e meio de funcionamento do novo Banco foi profundamente tumultuado, devido a crise política desencadeada pelo suicídio de Getúlio Vargas. Nesse período, o BNB mudou de presidente quatro vezes(48). Além disso, houve uma forte pressão política para que os dispositivos legais fossem cumpridos, com o Banco instalando as filias dos estados do Polígono das Secas, com mais de 400.000 habitantes.

Só no início do governo Kubitschek, quando assumiu a Presidência do Banco o ex-governador do Ceará Raul Barbosa, é que o BNB começou a estabilizar sua administração. Apesar das condições em que foi criado, o BNB assumiu, de certa forma, um caráter mais técnico sob o aspecto econômico dos problemas relativos ao planejamento regional. Foi a primeira

---

(48). Com a morte de Vargas, Rômulo Almeida renunciou a presidência do BNB, assumindo em seu lugar, interinamente, Olávo João Galvão, que fazia parte da diretoria. Em seguida foi nomeado Costa Porto, ex-ministro da agricultura de Café Filho. Após as eleições, Kubitschek indicou o ex-governador do Ceará, Raul Barbosa, para presidir o BNB.



agência federal de desenvolvimento regional a ter sua sede instalada na Região.

Sob o aspecto político, também como a CHESF, o BNB foi criado na forma de uma sociedade de economia mista. Essa forma jurídica reduziu, em parte, o "loteamento" político dos cargos de direção do órgão. Talvez por isso, o BNB não tenha conseguido centralizar de imediato a administração do recursos liberados para o Nordeste. Em 1959, o Tesouro Nacional destinou um bilhão para novos depósitos no BNB, enquanto o DNOCS, no mesmo período recebeu 5,2 bilhões de cruzeiros(49).

A década de cinquenta marcou uma nova era no planejamento regional para o Nordeste. Apesar dos obstáculos políticos aconteceram algumas tentativas de racionalizar, o planejamento, com uma certa valorização dos aspectos técnicos, como no caso do BNB e da SUDENE. O maior problema continuaria a ser a dificuldade de uma ação integrada a favor do desenvolvimento regional. A cada nova iniciativa governamental, devido aos obstáculos políticos, resultava geralmente em uma nova instituição, funcionando de forma independente das demais já existentes, e, muitas vezes, até sobrepondo funções e objetivos.

---

(49). João Gonçalves de Souza. O Nordeste Brasileiro (Uma Experiência de Desenvolvimento Regional). Fortaleza, BNB, 1979, cap. V.

**CAPITULO V**

**O PLANO DE METAS  
E O PLANEJAMENTO  
REGIONAL DA SUDENE**

## CAPÍTULO V

## O PLANO DE METAS E O PLANEJAMENTO REGIONAL DA SUDENE

Em 1955, em clima de instabilidade política, Juscelino Kubitschek da coligação PSD-PTB disputou com Juarez Távora da UDN e Ademar de Barros do PSP, a presidência da República(1).

TABELA XIII

## RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1955

CANDIDATOS/PARTIDOS	VOTOS OBTIDOS	(%)*
J. Kubitschek(PSD-PTB)	3.077.411	20.18
Juarez Távora(UDN)	2.610.462	17.28
Ademar de Barros(PSP)	2.222.725	14.71
Plínio Salgado(PRP)	632.848	4.18
Branco/Nulos	578.743	3.83
Abstenção	6.146.232	40.69
<b>TOTAL</b>	<b>15.268.421</b>	<b>100%</b>

\* Percentual sobre o total de eleitores cadastrados.

FONTE: IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil. Rio de Janeiro, FIBG, 1990.

Kubitschek foi eleito com 3.077.411 votos. Ao assumir o governo formou um ministério de compromisso com o PSD e o PTB: o PTB controlava o Ministério do Trabalho, todos os órgãos da Previdência Social e da política sindical e o PSD comandava a burocracia financeira e administrativa do País.

Os problemas do governo Kubitschek, podem ser identificados em duas fases distintas. A primeira entre 1956 e meados de 1958, quando a instabilidade política foi o

(1). Ver Rógard Carone. A República Liberal (Instituições e Classes). São Paulo, Difel, 1985, p. 90.

elemento mais marcante. A segunda, marcada pelas dificuldades da conjuntura econômica.

Ele destacara que ao iniciar-se seu governo, constatou problemas de curto e de longo prazo a serem enfrentados. No curto prazo, era necessário combater a inflação, reduzindo os efeitos psicológicos que provocavam expectativas econômicas negativas, revertendo o quadro desfavorável sobre o balanço de pagamentos, adequando melhor a máquina administrativa às necessidades de desenvolvimento. A longo prazo, era necessário melhorar a estrutura da economia, reduzindo os desajustes e as diferenças no ritmo de crescimento setorial, e entre as regiões do País. Para o Presidente, era necessário ampliar a capacidade produtiva, superar as deficiências do mercado e equilibrar a circulação de moeda e o crédito da economia, possibilitando a continuidade do desenvolvimento(2).

Entre os problemas emergenciais de seu governo, destacava a inflação como o mais grave de todos. Ao abordar o tema, Kubitschek lembrou que a inflação sempre fez parte do processo de formação econômica do Brasil, aparecendo ora em estado agudo, ora em estado crônico. O diagnóstico de sua equipe econômica, revelou que a inflação brasileira tinha como principais condicionantes o déficit público, a pressão por aumentos salariais, a especulação sobre os preços e a pressão geral sobre o crédito(3).

---

(2). Juscelino Kubitschek de Oliveira. Mensagens ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1957, cap. I.

(3). Ibidem p.126.

O combate a inflação demandava equilíbrio nas finanças públicas. Havia para 1957, perspectiva déficit financeiro superior a Cr\$ 50.000.000, decorrente dos aumentos nos gastos com pessoal e do agravamento do déficit operacional das empresas estatais, o que, em parte, determinava a ampliação da base monetária(4).

Além disso, era necessário controlar a expansão dos meios de pagamentos, para que a mesma representasse apenas uma legítima necessidade de ampliação do volume de papel-moeda em circulação, decorrente do aumento nas transações econômicas. Kubitschek apontava os aumentos salariais, superiores a capacidade de redistribuição da renda do país, provocadores de crescimento nos custos de produção e alimentadores da pressão da demanda sobre a oferta, como um dos principais fatores indutores do crescimento da inflação. Com isso, ampliava-se o volume de meios de pagamentos, sem respaldo efetivo na capacidade de oferta da produção(5).

Ele destacava também que, os lucros elevados, resultantes da especulação dos preços, que não convertiam-se em investimentos produtivos, como um outro elemento favorável ao processo inflacionário.

O Presidente pretendia aplicar uma política econômica onde tentaria compatibilizar o desenvolvimento com o combate a inflação. Ele alegava que era falaciosa a falta de compatibilidade entre esses dois tipos de política:

---

(4). *Ibidem* p.127.

(5). *Ibidem* p. 127.

"O argumento de que a ação antiinflacionária diminui os níveis de investimentos e, conseqüentemente, o ritmo de expansão da economia, baseava-se na noção de que os meios de pagamentos criados se traduzem diretamente em recursos reais e de que existe uma correspondência quantitativa unívoca entre o quantum de inversões e a produção nacional"(6).

A "prudência" do Governo no combate a inflação, foi maior do que na implementação de sua política industrializante. Resultando disso, a inflação no início desse período(1956) era de 19.2%, chegando no final(1961) a 38.1%(7). A prioridade de Kubitschek era a ampliação da estrutura industrial, não havendo muita preocupação com a estabilidade econômica. Ademais, ele afirmava que não se podia menosprezar o importante papel desempenhado pelos estímulos inflacionários em certos momentos, influenciando positivamente o crescimento da estrutura econômica(8).

Ainda em 1956, adotou medidas preliminares para a execução do seu plano de desenvolvimento. O Primeiro ano de seu governo, foi dedicado à organização dos Grupos de Trabalho, que deveriam elaborar os projetos. A execução do Plano deveria desdobrar-se nas seguintes fases:

"Levantamento de recursos em moeda estrangeira, levantamento de recursos em moeda nacional, revisão técnica de projetos e estudos de problemas específicos, e implementação das metas individuais"(9).

Kubitschek alertava para o perigo de inviabilidade de seu Plano Nacional de Desenvolvimento, diante da crise na

(6). Juscelino Kubitschek de Oliveira. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1957, p. 133.

(7). José Paschoal Rossetti. Economia Brasileira. São Paulo, Atlas, 1984, p. 71.

(8). Juscelino Kubitschek de Oliveira. Mensagens ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1957, p.133.

(9). Ibidem, p. 318.

dívida externa. Durante o seu governo, o Brasil deveria amortizar dois terços dos empréstimos conseguido por seus antecessores. Com a interferência do governo americano, a dívida foi renegociada amigavelmente.

A melhoria na situação cambial, no início desse período, revelou perspectivas favoráveis ao seu plano industrializante. O Banco do Brasil conseguiu, através dos saldos comerciais, elevar, entre 1955 e 1956, suas reservas cambiais de US\$ 166.900.000 para US\$ 284.800.000 (10).

A estabilidade e a legitimidade que esse governo obteve, a partir da sua primeira metade, apesar dos problemas existentes, está diretamente ligada à concepção de modernização e desenvolvimento econômico apresentada pelo conteúdo programático de sua política governamental. O Plano de Metas de Kubitschek, aliado a sua habilidade de mediador, caracterizou-se como um instrumento de grande eficácia no enfrentamento das pressões do sistema político.

#### 5.1. MODERNIZAÇÃO E PLANEJAMENTO NA POLÍTICA NACIONAL

A política econômica governamental durante esse período, sofreu influência direta da CNBB e da FIESP. Ao procurar o apoio dessas duas instituições, Kubitschek buscava legitimar social e economicamente seu plano de governo. Entre 1956 e 1961, a Igreja atuou ativamente nos movimentos sociais,

---

(10). *Ibidem*, p. 318.

principalmente no Nordeste, tentando encaminhar solução para os principais problemas(11).

O Presidente em várias oportunidades esteve presente aos encontros regionais da CNBB. Frequentemente ele consultava D. Helder, que era o secretário geral da CNBB, sobre os programas que o governo deveria implementar na área social.

A Igreja atuou como mediadora entre a estrutura estatal e a sociedade civil. Para manter sua força institucional ela, em alguns momentos, desenvolveu ações que a levaram a se colocar como porta voz de interesses da sociedade civil. Essa instituição aderiu integralmente à ideologia "desenvolvimentista" de Kubitschek, criticando as teses liberais e defendendo maior participação do governo na economia em favor do desenvolvimento econômico.

O encontro dos bispos, do Nordeste, realizado em 1956 na cidade de Campina Grande, demonstrou a importância política da Igreja nas ações governamentais. Naquela oportunidade, o Presidente solicitou a CNBB que fossem elaboradas propostas para promover o desenvolvimento daquela Região, tendo concedido inclusive, toda a assessoria ministerial especializada. O pensamento econômico da CNBB no período Kubitschek, fundamentou-se na necessidade de harmonizar o capital e o trabalho objetivando promover o desenvolvimento econômico do Brasil(12).

---

(11). Sobre o assunto ver Cláudia Fuser. A Economia dos Bispos - O Pensamento Econômico da CNBB (1952/1982). São Paulo, Bional, 1987.

(12). Sobre o assunto ver Cláudia Fuser. A Economia dos Bispos - O Pensamento Econômico da CNBB (1952/1982). São Paulo, Bional, 1987.



Os industriais, comandados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), também tiveram grande influência durante a gestão de Kubitschek. Segundo Trevisan, o projeto de dominação da FIESP estava centralizado na industrialização, onde o povo se constituía no objeto político e os industriais seriam seus condutores(13).

O caráter modernizador e racionalizador da administração pública, defendido por Kubitschek durante a campanha, foi o elemento fundamental para a aproximação com a FIESP. Apesar de suas convicções liberais, os industriais paulistas acreditavam que a industrialização planejada e coordenada pelo governo era o principal caminho a seguir em busca do desenvolvimento(14).

A FIESP atribuía boa parte dos problemas do Brasil à ausência de racionalização administrativa do Governo Federal. Para ela, a política no Brasil estava associada à corrupção, à instabilidade econômica, ao desequilíbrio e insegurança. A solução para tais problemas, seria dar prioridade a uma gestão administrativamente racional, fundamentada em fatores técnicos, deixando de lado as soluções que envolvessem elementos políticos(15).

O discurso oficial da FIESP, em 1955, revelava elementos consonantes às propostas de Juscelino, no sentido de uma ideologia desenvolvimentista:

---

(13). Maria José Trevisan. 50 Anos em 5... A FIESP e o Desenvolvimentismo. Petrópolis, 1986.

(14). Ver FIESP/CIESP. Boletim Informativo Nº 315 de 17 de outubro de 1955.

(15). Essa ideologia de dominação da FIESP identifica-se com o que Galbraith chamou, posteriormente, de "Novo Estado Industrial", destacando a necessidade de mudanças no sistema de planejamento estatal, para que os objetivos dentro desse sistema pudessem ser implementados, através de uma eficiente tecnoestrutura, favorável ao desenvolvimento industrial nas economias de mercado. Sobre assunto ver John Kenneth Galbraith. O Novo Estado Industrial. Trad. São Paulo, Abril Cultural, 1982 (Os Economistas).

"Estamos por isso, numa encruzilhada do nosso destino como nação organizada em que devemos acreditar em nós mesmos e marchar resolutamente para a solução definitiva do nosso único e grande problema, que é a pobreza nacional. E este problema, nós jamais resolveremos sem nos assenhorearmos antes das nossas riquezas naturais, através da efetiva industrialização do país(...)"(16).

Os industriais defendiam um projeto político de organização da vida nacional em todos os seus aspectos, onde a nação deveria ser tratada como empresa, e a administração racional e eficaz, seria elemento fundamental na implementação do crescimento da riqueza em benefício geral. Nesse período nasceu dentro da FIESP - que já tinha a assessoria do economista Delfim Neto - a idéia de que era necessário primeiro acumular e expandir a riqueza nacional para depois distribuí-la.

A FIESP propunha fundamentalmente, a constituição de uma indústria nacional auto-sustentável garantindo a independência do setor industrial no Brasil. Para isso, destacava como setores prioritários a siderurgia, os combustíveis e os transportes, três dos cinco setores priorizados por Kubitschek(17). A luta política do empresariado concentrava-se objetivamente em procurar legitimar perante a sociedade civil, os investimentos na indústria de base, induzindo o governo a assumir essa responsabilidade "em favor da nação".

(16). FIESP/CIESP. Boletim Informativo Nº 315 de 17 de outubro de 1955.

(17). O Plano de Metas de seu governo, abordava os setores de energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação.

Ao defender uma proposta desenvolvimentista, ao final do ano de 1955, o presidente da FIESP apresenta seu discurso falando em nome da nação:

"A nação inteira espera que o futuro governo da República apóie decididamente as atividades da produção, inclusive promovendo condições indispensáveis à consolidação e desenvolvimento ao nosso parque fabril(...)"(18).

A estratégia de industrialização apresentada pela FIESP, propunha dois tipos de ação: nas regiões desenvolvidas seriam realizados investimentos na indústria de base, e nas regiões subdesenvolvidas, a industrialização de matérias primas seria priorizada, com melhor aproveitamento dos fatores de produção. Essa "fórmula" serviria então para integrar e manter a unidade nacional(19).

Por fim, ao abordar a questão do nacionalismo, tendo em vista a necessidade de uma parceria com o capital internacional para levar adiante seu projeto de industrialização, a FIESP mostrava-se preocupada com a tendência socializante de alguns segmentos na sociedade brasileira, interessados em transferir totalmente para o Estado a conduta da economia nacional.

Em reunião da FIESP/CIESP (25/09/57), o presidente da FIESP, Antonio Devisate demonstrou preocupação com o crescimento dos movimentos grevistas e com a organização de um pacto intersindical, que resultou na criação, em 1955,

(18). FIESP/CIESP. Boletim Informativo Nº 315 de 17 de outubro de 1955.

(19). Ressalte-se que para estudar o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, a CIESP/FIESP criou um centro de estudos nordestinos, constituindo comitês para estudar a estrutura produtiva da Região, com o apoio do governo do estado de São Paulo. Posteriormente voltaremos a esse assunto.

do DIEESE, indicadores, para ele, do crescimento do *nacionalismo exacerbado* :

"Vou aproveitar a oportunidade para fazer declarações um pouco mais pesadas. Não sei se os companheiros estão acompanhando esse movimento, que vem recrudescendo de uns tempos a esta parte, por atos de elementos comunistas, no sentido do nacionalismo exacerbado. Isto já vem de há muito tempo. E faz poucos dias foi publicado um manifesto, que está em poder do nosso tesoureiro, no qual se prega, abertamente, a teoria marxista. Esse manifesto concita ainda, todos os operários a lutarem pela encampação de todas as grandes empresas, como a Light, e companhias que exploram o comércio de gasolina; prega também a desapropriação de terras, para dá-las a camponeses, a intervenção direta dos operários nas indústrias, a participação dos operários nos lucros das empresas, etc. Quer dizer, é exatamente o programa comunista propagado por Lenin no começo da revolução, para engordar os operários, como foi feito na Rússia. Na Rússia, nas primeiras assembléias que compareceu, Lenin foi muito vaiado. Depois com esse programa de oferecer tudo aos operários, conseguiu força e aplauso da maioria. Aqui estão no mesmo caminho. Sabemos perfeitamente que há muita gente boa nesse pacto que está sendo desenvolvido. Mas tal fato acontece ou por ignorância dessa gente, ou por comodismo ou, ainda, por medo de enfrentar a situação. E assim estamos caminhando para um terreno assaz perigoso(...)"(20).

Para combater esse nacionalismo exacerbado, era necessário difundir o que Devisate denominou de *nacionalismo puro*, buscando principalmente o apoio dos militares. Somente esse nacionalismo estava preocupado com o futuro da nação, sem criar problemas ao capital estrangeiro, viria para o Brasil a serviço dos mais elevados interesses patrióticos(21).

(20). CIBSP/FIESP. Ata da Reunião de diretoria do dia 25/09/1957, citada em Maria J. Trevisan. Op. cit. ps. 55 e 56.

(21). Ver sobre o assunto Maria José Trevisan. Op. cit.

No combater ao "nacionalismo comunista", Devisate convocou Plínio Salgado, para divulgar, através de conferências, o seu conceito de nacionalismo, que era o de um "nacionalista puro"(22).

O que provavelmente mais atraía Devisate no discurso de Plínio Salgado, era a simpatia dos segmentos militares por sua ideologia "jacobinista". O presidente da FIESP pretendia ter ao seu lado os setores "legalistas" da sociedade:

"E quero dizer que o convite que fiz ao dr. Plínio Salgado [para conferência na FIESP/CIESP] foi mesmo de propósito, porque é um nacionalista puro, que tem uma penetração muito grande nas forças armadas, porque é homem muito ouvido, comentado e lido. (...). De modo que se impõe essa campanha esclarecedora contra essa onda demagógica que se está preparando contra a indústria(...)"(23).

## 5.2. O NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO E O PLANO DE METAS

O período compreendido entre 1956 e 1961, revelou um crescimento industrial fundamentado em dois aspectos principais: a crescente participação do governo como agente econômico e o aumento do fluxo de capital estrangeiro privado e oficial, para financiar parcela substancial do crescimento econômico brasileiro.

A política governamental de Kubitschek, relevou como principais características: o compromisso com o desenvolvimentismo e a modernização da produção nacional; a

(22). O Partido Integralista fundado por Plínio Salgado e alguns intelectuais, era, segundo Franco, uma corrente brasileira do fascismo mundial. O nacionalismo fascista era na prática xenófobo, de idéias anti-democráticas e anti-partidárias. Sobre o assunto Afonso Árnios de Melo Franco. História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega, 1980.

(23). CIESP/FIESP. Ata da Reunião de diretoria do dia 25/09/1957 (grifo nosso), citada em Maria J. Trevisan. Op. cit. p. 57.

racionalização administrativa de alguns setores governamentais, importantes para implementação do Plano de Metas e os pactos políticos, apoiados na coligação PSD/PTB, desobstruindo o caminho para implementação de suas políticas.

Kubitschek marcou o auge e início do declínio do populismo no Brasil. Na sua função de árbitro, recebeu a difícil missão de compatibilizar a burocracia, como forma de dominação, com o clientelismo tradicional. Os condicionantes políticos implícitos no seu Plano de governo (o Plano de Metas), implicaram na reorganização de parte da estrutura administrativa, pois, sua implementação necessitava da constituição de um Estado racional, que tivesse como "tipo-ideal" o burocrata, devendo este ser selecionado teoricamente pela sua competência profissional(24).

Assim, Kubitschek instituiu em seu governo uma *administração paralela*, constituída por um aparato burocrático criado especificamente para implementar o seu programa de industrialização(25). O sistema congregava os organismos mais eficientes da estrutura governamental tais

(24). Essa forma de Estado fundamenta-se na dominação racional. Nesse tipo de dominação, as autoridades têm o direito de mando instituído por uma ordenação de estatutos, onde as pessoas obedecem não a um soberano, mas a uma ordem impessoal e neste caso, todo o direito será em essência um conjunto de regras abstratas. Dessa forma, o princípio da hierarquia administrativa é o regulador da autoridade dos superiores sobre os inferiores, o que implica em um processo de burocratização nas relações de poder. Por último, vale ressaltar que o motivo da obediência(ou seja a legitimidade) se origina da crença em uma racionalidade do comportamento conforme manda a lei. É exatamente isso que cria o relacionamento impessoal entre governantes e governados. Sobre o assunto ver Max Weber. *Economía y Sociedad*. México, Fondo da Cultura, 1974.

(25). Sobre o assunto ver Celso Láfer. *O Planejamento no Brasil: Observações Sobre o Plano de Metas*. In Betty Mindlin Láfer(Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1970; Celso Láfer. *Sistema Político Brasileiro: Estruturas e Processos*. São Paulo, Perspectiva, 1978; e Maria V. de Mesquita Benevides. *O Governo Kubitschek*. São Paulo, Paz e Terra, 1979.

como BNDE, Banco do Brasil, SUMOC, onde o mérito técnico, comprovado através de concurso público, era o fator decisivo no processo de seleção de pessoal.

Entretanto, Kubitschek teve grande dificuldade para racionalizar a utilização dessas agências, devido a amplitude do clientelismo instalado no poder público nacional. Em 1958 apenas 12,38% dos funcionários públicos federais eram concursados pelo DASP. De um total de 229.422 funcionários, apenas 28.406 haviam ingressado por mérito técnico na vida pública(26).

O nacional-desenvolvimentismo do governo Kubitschek, caracterizou-se como nova fase de substituição das importações, concentrada agora na indústria de base e nos bens de capital. O seu Plano de Metas foi elaborado por um grupo de jovens tecnocratas, que apoiados nos programas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e CEPAL-BNDE, elaboraram um plano pragmático, enfatizando a necessidade da industrialização(27).

No início de seu governo, foi criado, por decreto, o Conselho Nacional de Desenvolvimento(CND), encarregado de coordenar e executar o Programa de Metas. Formavam o Conselho o presidente da República, Ministros de Estado, os chefes do gabinete civil e militar e presidentes do BNDE e Banco do Brasil.

---

(26). Celso Lafer. O Planejamento no Brasil: Observações Sobre o Plano de Metas. In Betty Mindlin Lafer (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1970.

(27). Sobre o assunto ver Flávio Rabelo Versiani & José Roberto Mendonça de Barros. Formação Econômica do Brasil (A Experiência da Industrialização). São Paulo, Saraiva/ANPEC, 1978.

O BNDE foi o grande financiador do programa governamental. Como principal agente de controle dos investimentos do setor público, concedia avais aos financiamentos externos, além de coordenar o setor nas metas que lhe foram atribuídas, que em geral estavam ligadas à infra-estrutura produtiva. Apesar de respeitar a iniciativa de investimentos do setor privado, Kubitschek criou um esquema racional e eficiente que, implicitamente mantinha a preponderância do Estado sobre a sociedade civil.

Ele concentrou os investimentos de seu Plano na dinamização do setor secundário, pretendendo com isso, elevar a renda nacional, como forma de viabilizar um desenvolvimento "auto-sustentado". Durante a implementação do programa Metas, o Presidente contou com a assessoria do economista Celso Furtado, que havia participado da criação da CEPAL.

O Plano de Metas pode ser considerado a mais importante experiência de planejamento governamental no Brasil. Entre as tentativas de sistematizar a ação do governo como coordenador, administrador e mediador político das ações econômicas na estrutura produtiva, esse foi o primeiro Plano a conseguir demonstrar na prática a aplicabilidade de tais conceitos(28).

Caracterizado fundamentalmente como um plano setorial, priorizava investimentos em cinco setores básicos: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. Esses

(28). Sobre os problemas técnicos do planejamento ver Charles Bettelheim. *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Madrid. Editorial Tecnico, 3ª edição, 1971.



setores representavam aproximadamente 25% da estrutura produtiva brasileira. Os conceitos de pontos de estrangulamento e pontos de germinação fundamentaram a concepção do plano.

Para justificar a escolha dos setores alvos, o Plano utilizou o diagnóstico elaborado pela comissão mista Brasil-Estados Unidos ( Missão *Abbink* - 1948), sobre os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira. O programa deveria atacar esses pontos e estabelecer pólos de germinação na estrutura industrial do País.

A construção de Brasília, foi justificada exatamente através do conceito de pontos de germinação. A idéia era deslocar o centro administrativo para o coração do País, utilizando a nova capital como centro difusor do desenvolvimento econômico no interior do Brasil.

A delimitação quantitativa dos objetivos em cada um dos setores, foi realizada através de estudos das tendências conjunturais de demanda e oferta, utilizados na elaboração de projeções, extrapolando a demanda para os próximos anos(29).

Para estudar a viabilidade de execução de cada meta foram criados, Grupos de Trabalhos. Esses grupos, diagnosticavam a situação de cada setor específico, propondo a melhor forma

---

(29). Essa é uma estratégia técnica de planejamento setorial, utilizada para tentar definir a relação entre os setores da economia, através da interdependência entre produtos e insumos. A existência ou não de pontos de estrangulamentos em alguns setores ou sub-setores, pode alterar os resultados dos objetivos projetados. Dessa forma, os planos setoriais necessitam de constante controle sobre as relações representadas pela matriz de insumo-produto da economia, para que possam ser solucionadas as possíveis distorções. Sobre o assunto ver José Paschoal Rossetti. *Política e Programação Econômica*. 4 ed. São Paulo, Atlas, 1981; e Wassily Leontieff. *Economia do Insumo-Produto*. Trad. Port. São Paulo, Abril Cultural, 1983 ( Os Economistas).

de efetivação das metas. Além desses também foram criados os Grupos Executivos, que tinham a responsabilidade de coordenar a concessão de incentivos necessários a realização do Programa de Metas. Esses Grupos deveriam oferecer assessoria ao setor privado, assim como recursos financeiros para subsidiar a produção. A maior parte desses recursos era de origem externa.

Em 1956 o "Eximbank", abriu linhas de crédito no total de US\$ 151.000.000, importante que correspondia à primeira parte de financiamento do antigo projeto da Comissão mista Brasil-Estados Unidos, destinada à construção de de ferrovias (US\$ 100.000); portos e dragagens (US\$ 25.000.000) e energia elétrica (US\$ 26.000.000)(30).

Os recursos originários do setor público, seriam obtidos através da política fiscal. O Governo enviou ao Congresso Nacional, em 1956, projeto de reforma fiscal, propondo a criação de impostos sobre o consumo, o selo, combustíveis e lubrificantes. Propôs também, um adicional sobre o imposto de renda por um período de dez anos, que se constituiu na principal fonte de recursos do BNDE. A cobrança de adicionais sobre o imposto de renda, rederia inicialmente ao BNDE Cr\$ 4.600.000.000, com um total aproximado de Cr\$ 22.000.000.000 até 1960 (31).

O governo responsabilizar-se-ia pelas inversões diretas nos setores de transporte e energia. O setor privado

(30). Juscelino Kubitschek de Oliveira. Mensagens ao Congresso. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1957, pp. 140 e 141.

(31). Ibidem p. 143. Kubitschek Alertava, que a tributação sobre a renda, como forma de gerar poupança, tinha a grande vantagem de ser uma fonte de receita caracteristicamente antiinflacionária.

participaria da implantação de um setor produtor de bens intermediários, bem como da instalação da indústria produtora de bens de capital. Tudo só poderia ser viabilizado com a abertura da economia ao capital estrangeiro.

Para estimular a entrada de capital o governo concedeu isenção de alguns impostos, vantagens cambiais e a garantia de ajuda financeira. As empresas multinacionais deveriam explorar a produção de bens de consumo duráveis, equipamentos mecânicos, material elétrico pesado, além da indústria química de base.

Os recursos requeridos pelo Plano de Metas, excetuando-se a construção de Brasília, estavam estimados em US\$ 355.800.000.000 (32). Desse total, 60% seria investido pelo governo federal, 6% pelos governos estaduais e 34% pela iniciativa privada. Foram efetivados 63% dos recursos previstos, com 55% de recursos federais, 5% de recursos estaduais e 40% de recursos privados(33).

Do total de recursos, 43,4% ficaram com os investimentos energéticos. Para os transportes foram destinados 29,6%. A indústria de base ficou com 20,4%. O setor de alimentação e a educação receberam, respectivamente, 3,2% e 3,4% (34). Note-se pela distribuição dos recursos, que a industrialização era uma prioridade absoluta. A escassez de

(32). Carlos F. T. Lessa. Quinze Anos de Política Econômica em Brasil. In Boletim Econômico de América Latina, 1964, v. IX n. 2, p. 162.

(33). Carlos F. T. Lessa. Quinze Anos de Política Econômica em Brasil. In Boletim Econômico de América Latina, 1964, v. IX n. 2.

(34). Celso Lafer. O Planejamento no Brasil: Observações Sobre o Plano de Metas. In Betty Mindlin Lafer (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1970.

oferta interna de bens intermediários era um dos principais elementos determinantes da vulnerabilidade do setor industrial.

Os melhores resultados do Plano de Metas, ficaram com o segmento industrial da economia. A indústria de base, o principal setor nas metas de Kubitschek, obteve um crescimento acima de 96%. A indústria automobilística atingiu 92% das metas discriminadas inicialmente. Durante esse período o PIB do Brasil cresceu em média 7% ao ano, em contraposição aos 5,2% do governo anterior(35).

### 5.3. O DESENVOLVIMENTISMO E O PLANEJAMENTO REGIONAL

O Plano de Metas, apesar do seu caráter desenvolvimentista, não possuía objetivos específicos que abordassem os problemas regionais. Suas principais metas destacavam os setores básicos da economia nacional, sem qualquer referência à influência que os resultados obtidos, poderiam ter sobre as "desigualdes regionais".

Kubitschek acretiva que a política de valorização e expansão econômica das regiões subdesenvolvidas do País, deveria integra-se ao Plano Nacional de Desenvolvimento, adaptando os seus programas específicos às atividades setoriais previstas nesse Plano(36). Para ele, o planejamento regional deveria guiar-se pelas necessidades da

(35). Carlos F. T. Lessa. Quinze Anos de Política Econômica em Brasil. In Boletim Econômico de América Latina, 1964, v. IX n. 2.

(36). Juscelino Kubitschek de Oliveira. Mensagens ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1957, p.326.

política econômica nacional, e não só pelos critérios econômicos relativos às suas necessidades específicas.

Ele constatara que o planejamento regional praticado no Brasil, não tinha preocupação com a produtividade resultante da aplicação dos recursos. O desvio de recursos destinados às regiões menos desenvolvidas, sem limite em seus critérios, poderia debilitar os investimentos na regiões de alta produtividade:

"A maior parte dos planos regionais em andamento no Brasil têm raízes institucionais profundas - políticas e históricas - que nada tiveram em comum com a preocupação econômica típica da maior produtividade possível na aplicação dos recursos disponíveis. Merece referência, a propósito, o fato de que a receita de vários organismos, como a S.P.V.E.A, a C.V.S.F, o D.N.O.C.S, o B.N.B, provém de recursos vinculados, e que, por lei, uma quarta parte dos fundos do B.N.D.E deverá ser empregada no Norte e Nordeste. É certo que o excesso de preocupação regional pode levar a situações insustentáveis, pelo debilitamento das bases de inversões de alta produtividade, que tendem a concentra-se nas regiões mais bem aquinhoadas ou mais desenvolvidas do território nacional"(37).

Kubitschek lembrava que em economias de livre mercado, como o caso do Brasil, era comum o empresário privado desviar os recursos obtidos nas regiões de baixa renda, para investir nos centros mais desenvolvidos, com condições mais favoráveis de retorno dos investimentos. Ele admitia que o papel do governo era administrar o equilíbrio entre a política de desenvolvimento regional e a dinâmica de investimentos nas regiões mais desenvolvidas:

---

(37). *Ibidem* p.328.

" A preocupação do governo consiste em manter o equilíbrio entre o custo do desenvolvimento das áreas menos aquinhoadas e o risco da sobrecarga excessiva das regiões economicamente mais ativas. A medida desta preocupação é dada pela insistência no entrosamento dos programas regionais com o Plano Nacional" (38).

Diante dessas constatações do Presidente, o planejamento para o País era evidentemente prioritário. Assim, ao serem concebidas as bases fundamentais do Plano de Metas, o espaço para que fossem integrados no conteúdo desse Programa os principais problemas nordestinos, só foi aberto graças a interferência pessoal de Lucas Lopes, presidente do BNDE, e membro do Conselho de Desenvolvimento Nacional, que conseguiu incluir as questões relativas ao desenvolvimento do Nordeste no conteúdo do Plano.

Celso Furtado também admite, que aceitou o cargo de diretor no BNDE com o propósito de tentar relevar a solução para os problemas do subdesenvolvimento nordestino, diante da inexpressiva participação do planejamento regional nas discussões do Programa governamental:

"O fato é que renunciara a meu cargo nas Nações Unidas e aceitara um posto de diretor no BNDE sob a condição de que minha atuação se circunscreveria à área do Nordeste. O presidente do Banco, engenheiro Lucas Lopes, assumira o cargo de ministro da Fazenda, sendo substituído pelo superintendente, Roberto Campos. Eu assumira em substituição ao diretor que ascendera para a superintendência (...)" (39).

O planejamento regional executado, a partir de então, pelo governo Kubitschek procurou dar continuidade ao que havia sido iniciado pelo governo anterior. Vargas havia

(38).Ibidem p. 329.

(39). Celso Furtado. *A Fantasia Desfeita*. 3ª Ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989, p. 37.

criado o BNB, como órgão financiador do desenvolvimento no "Polígono das Secas". Kubitschek criou uma agência federal (a SUDENE) com o propósito de administrar não só o financiamento, como também, a implementação de seu projeto desenvolvimentista no Nordeste, após o término do seu mandato.

As condições políticas e sociais do Nordeste no início da segunda metade da década de cinquenta, caracterizaram-se como os principais elementos indutores da interferência do governo federal na Região. As desigualdades econômicas e sociais apontavam situação de iminente convulsão. A Igreja foi a instituição que mais discutiu as condições sócio-econômicas do Nordeste naquele momento, atuando como grande aliada do Governo Federal na hora de definir a estratégia política de combate a essa situação.

A sua participação, teve destacada importância nas definições de como seria tratada aquela Região durante o governo Kubitschek. Durante o primeiro encontro de bispos nordestinos, realizado em 1956 na cidade de Campina Grande (PB), o Presidente da República solicitou ao secretário-geral da CNBB, D. Helder Câmara, que fossem elaboradas propostas para o desenvolvimento do Nordeste. Para isso, os bispos contaram com o auxílio direto de vários especialistas pertencentes aos diversos ministérios.

A primeira declaração dos bispos do Nordeste, resultado da formação de seis grupos básicos, que discutiram temas

considerados de vital importância para a implementação do desenvolvimento regional, destacava como temas prioritários:

1. o planejamento dos investimentos a serem realizados;
2. a agricultura, o crédito rural e a colonização;
3. a educação e os serviços sociais;
4. a contribuição da CHESF, encaminhando a solução para os problemas de eletricidade no Nordeste;
5. a necessidade de programas governamentais emergentes de execução imediata;
6. a CNBB definia a posição oficial da Igreja diante dos problemas do Nordeste(40).

O documento também apontava, a necessidade de substituir os vários programas isolados, realizados pelo Governo Federal, por um plano global e integrado de desenvolvimento do Nordeste, articulado os diversos órgãos oficiais que atuavam na Região. O Governo, como condutor dessa política, deveria adotar uma posição democrática e não demagógica, evitando dessa forma uma iminente "revolução agrária"(41).

Ao serem criados os Grupos de Trabalho setoriais, a partir do apoio técnico concedido pelo BNDE e aproveitando as propostas feitas pela CNBB, Kubitschek decidiu pela criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste(GTDN), encarregado de estudar as condições necessárias para promover o desenvolvimento daquela região brasileira:

---

(40). Sobre o assunto ver Cláudia Fuser. A Economia dos Bispos - O Pensamento Econômico da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB (1952/82). São Paulo, Bienal, 1987, cap. X.  
(41). Ver CNBB. Declaração dos Bispos do Nordeste. Campina Grande, CNBB, 1956.



## "DECRETO Nº 40.554 - de 14 de dezembro de 1956

Cria Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 87, inciso I, da Constituição Federal e atendendo ao que consta da Exposição de Motivos nº 205-GM de 14 de março de 1956, do Ministério da Viação e Obras Públicas;

Considerando as várias circunstâncias favoráveis à realização de um trabalho de pesquisa e execução de um programa global para o desenvolvimento do Nordeste do Brasil;

Considerando que esse Trabalho é imprescindível, não só para a orientação de instituições federais, com áreas exclusivas de atuação no Nordeste, como para a coordenação permanente entre órgãos da Administração Federal, que devem integrar seus respectivos planos de atividade na região nordestina;

Considerando que essa coordenação possibilitará o aumento de rendimentos dos programas federais naquela área e conseqüentemente o seu desenvolvimento econômico, de maneira mais racional e ordenada; Decreta:

Art. 1º. Fica transformada a Comissão de Investimentos do Nordeste, criada no Ministério da Viação e Obras Públicas, pelo Decreto número 36.478 de 18 de novembro de 1954 em Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, no Conselho de Desenvolvimento, com a seguinte composição:

- 1) representante do Banco do Nordeste do Brasil S.A.;
- 2) representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;
- 3) representante do Ministério da Viação e Obras Públicas;
- 4) representante da Comissão do Vale do São Francisco;
- 5) representante do Ministério da Agricultura;
- 6) representante do Ministério da Saúde;
- 7) representante do Ministério da Educação e Cultura; (...)" (42).

(42). Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, vol. VIII, out./dez. de 1956 (grifo nosso).

Note-se que o Presidente ao definir a composição do Conselho de Desenvolvimento, no mesmo decreto em que criava o GTDN, incluiu as principais instituições governamentais, que atuavam em programas individuais na Região, para que pudessem desenvolver, em conjunto com quatro Ministérios apontados, um plano para o desenvolvimento do Nordeste. Ao tomar essa decisão, Kubitschek acatava a principal sugestão da CNBB, no caso, a articulação dos vários órgãos em um único plano para a Região.

Os artigos 2º, 3º e 4º do decreto, atribuíam ao Grupo um caráter de planejador regional, definindo principalmente, a elaboração de um plano global de desenvolvimento para o Nordeste, depois de fazer uma análise em forma de diagnóstico da estrutura econômica, apontando sugestões para a superação dos principais problemas, fixando inclusive as metas e os prazos para a realização dos trabalhos. O Grupo também foi autorizado a analisar a atuação das entidades federais na região, identificando a duplicidade de programas, visando, com isso, melhor coordenação e maior eficiência das atividades em execução:

Art. 2º. O Grupo de Desenvolvimento do Nordeste que funcionará no Banco do Nordeste do Brasil S.A. terá o principal objetivo de apresentar ao Governo um plano global para o desenvolvimento daquela região.

Art. 3º No desempenho de suas finalidades deverá o Grupo de Desenvolvimento do Nordeste:

- a) proceder a análise da estrutura e do funcionamento da economia do Nordeste;
- b) definir as dificuldades que se opõem à ativação do processo de crescimento, da Região;

c) sugerir ao Poder Executivo, após o balanço das necessidades e recursos, providências destinadas a fomentar o desenvolvimento da área, dentro de um programa constante de projetos concretamente interdependentes, com fixação de metas e previsão de prazos.

Art. 4º. Fica o Grupo de Desenvolvimento do Nordeste autorizado a realizar também os seguintes trabalhos:

I) exame analítico das propostas orçamentárias, a fim de se apurar o grau de concordância entre os planos das entidades federais que atuam no Nordeste;

II) análise das atribuições administrativas dos vários órgãos federais com atuação no Nordeste, visando a coordenação e melhor eficiência das suas atividades;

III) estudo de providências a serem adotadas no sentido de melhor aproveitamento dos recursos orçamentários em obras e serviços de maior essencialidade para a economia da região" (43).

Os artigos 5º e 6º definiam a estrutura de funcionamento do GTDN, ressaltando os poderes de seu diretor executivo, o tempo de duração dos trabalhos e os funcionários que precisavam ser utilizados no desenvolvimento das tarefas. Esses artigos traduziam a racionalização administrativa implícita na "administração paralela", que fundamentou as definições a estrutura de trabalho do Grupo:

"Art. 5º. O Grupo de Desenvolvimento do Nordeste terá a duração máxima de dois anos, funcionará sob a supervisão do Secretário Geral do Conselho de Desenvolvimento e terá como Diretor Executivo o representante do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Parágrafo único - Ao Diretor Executivo compete:

a) submeter à aprovação do Secretário Geral do Conselho de Desenvolvimento as normas referentes ao funcionamento do Grupo;

b) organizar e dirigir os serviços administrativos e técnicos;

c) promover a coordenação dos trabalhos do Grupo com outros órgãos, entidades ou organizações nacionais e internacionais;

---

(43). *Ibídem*.

d) apresentar ao Conselho do Desenvolvimento relatório trimestral dos trabalhos do Grupo e, na medida de sua conclusão, os estudos parciais;

Art. 6º. Para os trabalhos do Grupo de Desenvolvimento do Nordeste poderão ser requisitados servidores dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, Ministérios, Autarquias, sociedades de economia mista ou outras entidades, bem como utilizados, com contratos de trabalho por prazo determinado, técnicos e especialistas estranhos ao serviço público" (44).

Por fim, o decreto definia a verba que deveria ser liberada para a execução, designando o BNB e a CVSF como consultores técnicos e administrativos do Grupo. Cabe observar que o DNOCS foi excluído de toda a parte administrativa e burocrática das atividades do GTDN. Vale também lembrar, que nesse período o deputado Manuel Novaes não mais comandava a CVSF, como foi visto anteriormente (capítulo III). Esses fatos ratificam a modernização, racionalizadora que Kubitschek tentaria imprimir ao planejamento regional:

Art. 7º. Fica o Ministério da Fazenda autorizado a fazer o suprimento na importância de Cr\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de cruzeiros) em nome do Diretor Executivo do Grupo de Desenvolvimento do Nordeste, à conta da verba 1.0.00, consignação 1.6.00, subconsignação 1.6.22 item 5, anexo 4, do Orçamento Geral da União, para atender, no corrente exercício a todas as despesas decorrentes da execução do presente decreto, devendo o responsável prestar contas do emprego dos recursos recebidos perante o Tribunal de Contas, através do Secretário Geral do Conselho do Desenvolvimento, a quem compete emitir parecer conclusivo.

Art. 8º. O Conselho Nacional de Economia e os órgãos do Governo, organizações autárquicas, sociedade de economia mista e outras entidades com atuação nos Estados do Nordeste especialmente

(44). Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, vol. VIII, out./dez. de 1956 (grifo nosso).

o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e a Comissão do Vale do São Francisco, prestarão ao Grupo de Desenvolvimento do Nordeste a necessária assistência técnica e administrativa, quer diretamente, quer através de convênios de cooperação financeira.

Art. 9º. Não se inclui nas atribuições do Grupo de Desenvolvimento do Nordeste a coordenação dos trabalhos a que se referem os decretos ns. 39.282 a 39.300, de 1 de junho de 1956.

Art. 10. O presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 1956; 135º da independência e 68º da república.

Juscelino Kubitschek.  
Nereu Ramos.  
Antônio Alves Câmara.  
Henrique Lott.  
Lucio Meira.  
José Carlos de Macedo Soares.  
José Maria Alkimim.  
Clóvis Salgado.  
Parsifal Barroso.  
Henrique Fleiuss.  
Maurício Medeiros (45).

Os decretos ns. 39.282 a 39.300, de 01 de junho de 1956, aos quais o decreto acima se refere no art. 9º, deixam evidente que o GTDN era uma continuidade de implementação das propostas resultantes do encontro dos bispos nordestinos em Campina Grande.

A direção executiva do GTDN foi entregue ao deputado federal paraibano, natural de Campina Grande, Aluizio Afonso Campos, que, como determinava o decreto de criação do Grupo, era diretor do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Advogado, administrador de empresas e agropecuarista, Aluizio Campos

(45). Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, vol. VIII, out./dez. de 1956(grifo nosso).

pertenceu aos quadros da UDN até 1949, tendo transferido-se para o PSB onde ficou até 1965(46).

Furtado lembra de Aluizio Campos como um advogado brilhante, mas sem qualquer conhecimento especializado em desenvolvimento(47). Segundo ele, não havia no Grupo ninguém com conhecimento do conjunto da região Nordeste e muito menos economistas, especialistas em desenvolvimento econômico:

"Uma equipe assim improvisada, e sem direção competente, servia de escusa para que o governo pudesse dizer que a questão nordestina estava sendo devidamente estudada e que oportunamente se passaria a ação"(48).

Campos também admitiu anos depois, ter sentido, no contexto do Plano de Metas, que, inicialmente, o Nordeste havia ficado à margem. Destacou que no ato de criação do GTDN, o total de verbas disponíveis no Conselho Nacional de Desenvolvimento era apenas de Cr\$ 20.000.000,00. Lembrou então de pedir apoio aos amigos João Agripino, deputado federal pela UDN da Paraíba e Armando Falcão, deputado federal do PSD do Ceará, tendo conseguido para o GTDN um volume de verbas equivalente ao do CND, fato que despertou, nesse órgão, o interesse de incorporar o GTDN, absorvendo dessa forma os seus recursos(49).

O GTDN apresentou um diagnóstico do Nordeste baseado em dados de 1948 a 1956, que abordava principalmente os

---

(46). Entre 1966 e 1979 Aluizio Campos integrou a ARENA, passando em 1980 para o PMDB.

(47). Celso Furtado. *A Fantasia Desfeita*. 3ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989, p. 37.

(48). *Ibidem*. p.37.

(49). Entrevista citada por João Gonçalves de Souza. *O Nordeste Brasileiro (Uma Experiência de Planejamento Regional)*. Fortaleza, ENEB, 1979.

transportes, a mão de obra, os recursos naturais e o comércio inter-regional. Na primeira parte deu ênfase à análise econômica das disparidades regionais. Na segunda, destacou os elementos dinâmicos da economia nordestina, fazendo, por último, uma análise das secas em seus aspectos econômicos, destacando a inadaptação das estruturas agrárias vigentes às condições climáticas da Região. Esse trabalho foi realizado com o apoio técnico de uma missão das Nações Unidas(50).

Paralelamente a isso, os industriais paulistas que já haviam constatado a consolidação, no Plano de Metas do Governo, de suas reivindicações desenvolvimentistas, em relação a economia nacional, organizaram em 1957 uma missão ao Nordeste, preocupados que estavam com a integração econômica do país e com a unidade nacional. O documento definiu, após estudo e diagnóstico, a posição da indústria paulista face as possibilidades de desenvolvimento da Região. Tentaram indicar o melhor roteiro a seguir, para a mais rápida expansão da economia nacional, integrando as diversas regiões.

O documento evidenciava a preocupação do centro dinâmico da economia brasileira, em viabilizar a integração e homogeneização do capitalismo nacional(51). Assim, São Paulo

---

(50). Ver GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. In Flávio Rabelo Versiani & José Roberto Mendonça de Barros. Formação Econômica do Brasil (A Experiência da Industrialização). São Paulo, Saraiva/ANPEC, 1978.

(51). Sobre o assunto ver Francisco de Oliveira. Elegia Para uma Re(li)gião. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

ofereceria, através do governo estadual, o capital técnico e cultural para ajudar no desenvolvimento do Nordeste.

A missão tinha por objetivo constituir um intercâmbio de "boa vontade e fraternidade" entre São Paulo e o Nordeste brasileiro, através de convênios e entendimentos governamentais e de empreendedores privados do centro do país com seus congêneres locais. Ressalte-se que a comitiva possuía entre seus componentes representantes das Secretarias da Fazenda e Agricultura do Estado de São Paulo, além de um representante do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA).

O relatório justificava, através da prioridade de manutenção da unidade federativa nacional, a reivindicação para São Paulo da coordenação do processo de desenvolvimento do Nordeste:

"O impulso econômico, de que não pode mais prescindir o Nordeste, terá de promanar, pois, de duas fontes. Ou virá de São Paulo - e, nesse particular, São Paulo efetuará uma grande e notável obra de integração econômica nacional - ou então do exterior, o que geraria um sem-número de inconvenientes. A área investidora por excelência no Nordeste deve ser atribuída a S. Paulo. Somos o Estado da economia mais expansionista da Federação, o que assumiu maiores responsabilidades, na criação de um mercado interno, quantitativa e qualitativamente respeitável, por isso mesmo, o que merece assumir a dianteira de todo e qualquer movimento, evitando que o Brasil, pela incompreensão de seus problemas de base e de perenidade, se encaminhe para o despenhadeiro das insatisfações internas e dos atritos econômicos, levando-o quiçá, a sua desintegração orgânica e celular" (52).

(52). FIESP/CIESP. São Paulo e a Economia Nordestina. São Paulo, Serviço de Publicações FIESP/CIESP, 1957. Vale ressaltar que a Associação Comercial de São Paulo, através de seu Centro de Estudos Sociais e Políticos, publicou em 1961 os seus "Estudos Nordestinos", tentando analisar alguns dos fatores que determinaram a estagnação econômica daquela Região.



#### 5.4. AS ELEIÇÕES E SEUS AGENTES: A SECA E O DNOCS

O ano de 1958 marcou o encontro de mais uma grande seca com as eleições nos Estados nordestinos. Essa seca foi considerada uma das mais severas do século, tendo afetado principalmente os estados do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Foram votadas novas verbas no Congresso Nacional, enviados alimentos, remédios e criaram-se frentes de trabalho.

Coube ao DNOCS grande parte da implementação do programa de emergência empregando 400.000 homens, e o DNER 140.000(53). A ação governamental sustentou mais uma vez, as estruturas fundiárias, onde os proprietários de terras retinham parte de sua mão de obra, nas frentes de trabalho, com o final da seca, estes trabalhadores retomavam os serviços nas grandes propriedades.

Apesar do pretendido racionalismo administrativo, Kubitschek aproveitou a mão de obra disponível do DNOCS, para implementar uma "grande obra" política no Nordeste, reiniciando a construção do açude Orós no Ceará. Este era o maior açude projetado para Região, com capacidade prevista para acumular quatro bilhões de metros cúbicos de água, uma obra que já havia consumido mais de trinta anos na sua construção, tendo se iniciado no governo Epitácio Pessoa(1922/1926).

---

(53). Dados citados por Albert O. Hirschman Política Econômica na América Latina. Rio de Janeiro. Fundo da Cultura, 1965, p. 85.

Com a preocupação de inaugurar a barragem do Orós ainda em seu governo, Kubitschek determinou que a construção fôsse realizada no menor prazo possível, dando pouca importância aos aspectos técnicos. Assim, a imensa barragem de terra rompeu-se no mês de março de 1960, em consequência do inverno, inundando quilômetros de terras com 700 milhões de metros cúbicos de água. Mais uma vez, os interesses políticos preponderaram sobre as necessidades reais da população(54).

Além da construção desse açude, o Presidente também delegou ao DNOCS a construção de uma rodovia de 1.600 Km, ligando Fortaleza a Brasília, como parte da política emergencial de obras contra a seca.

A adoção dessas medidas clássicas em relação a seca - construção de barragens e estradas - contrariavam os princípios básicos de modernidade administrativa de seu plano de governo, mas objetivavam de imediato, viabilizar o suporte necessário à sua implementação.

Foi exatamente para conciliar as estruturas políticas tradicionais e o princípio de modernidade administrativa, que Kubitschek criou a "administração paralela". Dessa forma, conseguiu racionalizar a parte da estrutura administrativa necessária a implementação de seu Plano de Metas, sem se incompatibilizar com os políticos que formavam a base de apoio que dava sustentação ao seu governo. Por isso

---

(54). Sobre o assunto ver Celso Furtado. *A Fantasia Desfeita*. 3ª Ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989.

mesmo, ele não rompeu com o sistema eleitoral vigente no País.

Nas eleições de 1958, o poder do DNOCS sobre o emprego da mão de obra e as verbas, foi mais uma vez utilizado como instrumento eleitoreiro, na tentativa de satisfazer interesses de grupos políticos dominantes. No Ceará, o DNOCS e o DNER comandavam uma poderosa rede de corrupção eleitoral. Nesse Estado, negava-se auxílio aos que não eram partidários do PSD ou PTB. A seca ainda era incontestavelmente o grande instrumento político-eleitoral.

O senador Parsifal Barroso, do PTB cearense, que foi ministro do Trabalho de 1956 até julho de 1958, e elegeu-se naquele ano governador do Estado, foi por diversas vezes acusado de ter se utilizado o cargo que ocupava em atos de corrupção, além de desvios de verbas do Plano de Emergência das secas para os municípios onde atuavam seus correligionários.

Os jornais cearenses acusavam os parlamentares Carlos Jereissati e Esmerino Arruda de oferecerem ao líder político da cidade de Sobral, padre Palhano, Cr\$ 14.000.000,00 em dinheiro vivo, uma "sinecura" no Ministério do Trabalho, na época ocupado por Parsifal Barroso e o apoio a sua candidatura a prefeitura daquela cidade, se ele apoiasse os candidatos da coligação PSD/PTB(55). Além do governador, a coligação também elegeu naquele ano o senador Francisco Meneses Pimentel(PSD).

(55). Ver sobre o assunto, Glória Maria dos Santos Diógenes. As Eleições de 1954 e 1958 no Ceará: Os Partidos e suas Lideranças. Fortaleza, Edições U.F.C./Stylus, 1989, Col. Estudos Históricos, Nº 4.

Os candidatos da UDN derrotados no Ceará, atribuíam a vitória eleitoral da coligação PSD/PTB à seca de 1958 e ao DNOCS, como afirmava o deputado Edivaldo Távora(UDN) na época:

"(...) a força foi muito grande do PSD com o PTB, notadamente em tempos de crise da seca quando os benefícios eram mandados para o interior do Estado, com as cadernetas distribuídas pelo DNOCS a famílias inteiras, aumentando o seu eleitorado. Ai, o nosso candidato, Virgílio Távora, perdeu a eleição para o Dr. Parsifal Barroso" (56).

Apesar de toda essa "infra-estrutura eleitoral" dos partidos governamentais, a oposição obteve a vitória nos dois principais estados do Nordeste: Pernambuco e Bahia. Na Bahia venceu Juraci Magalhães(UDN), e em Pernambuco Cid Sampaio(UDN).

A vitória desses candidatos, deveu-se em grande parte, ao eleitorado das capitais, e resultou do caráter modernizador incorporado por Recife e Salvador, que eram as cidades mais dinâmicas do Nordeste em crescimento urbano-industrial. Esse fato indicava a identidade do discurso de Cid Sampaio e Juraci Magalhães com reformas econômicas e sociais, não reconhecidas pelos tradicionais partidos conservadores, inclusive a própria UDN, que atuavam naquela região, condicionando os eleitores a um novo referencial político.

Esses candidatos apareceram para o Nordeste, naquele momento, como lideranças individuais, personificadoras do poder, não identificadas com a política vigente. Esse fenômeno, Furtado identificou como sendo um tipo tardio de

---

(56). Citado em Glória Maria dos Santos Diógenes. Op. cit. p. 60.

populismo, ainda muito provinciano, que predominou no Nordeste, tentando manter a característica de proporcionalidade entre o grau de urbanização e industrialização e sua penetração na região(57).

#### 5.5. SUDENE: A VIRTUALIDADE DO PLANEJAMENTO REGIONAL

A atuação individualizada das agências governamentais como instrumento de barganha eleitoral, representava o principal óbice ao planejamento do desenvolvimento regional. Para tentar modificar tal situação, Celso Furtado ao assumir um cargo de direção no BNDE, no início do governo Kubitschek, começou a elaborar, a partir dos recursos que dispunha, um documento onde pretendia apresentar um diagnóstico da problemática nordestina, que serviria de fundamentação daquilo que ele chamou de "nova política de desenvolvimento" para o Nordeste.

O seu objetivo era lançar o documento ao debate no período imediatamente anterior a campanha presidencial. Com isso, ele pretendia mudar o rumo da retórica sobre o abandono do Nordeste, instigando os candidatos a um debate mais consistente, pautado em propostas de intervenções objetivas sobre a realidade da Região. Esse seu trabalho era de conhecimento restrito de outras pessoas; nem mesmo o pessoal ligado ao GTDN sabia da existência desse documento(58).

(57). Celso Furtado. *A Fantasia Desfeita*. 3ª Ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989. Quinta Parte.

(58). Celso Furtado. *A Fantasia Desfeita*. 3ª Ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989. Quinta Parte.

Ao final do ano de 1958, o recrudescimento das tensões sociais e o início de repercussão da revolução cubana, fez com que o governo federal se preocupasse com a probabilidade de desagregação do País em consequência de distúrbios sociais. O Nordeste passa então a ser considerado um problema de segurança nacional. Kubitschek se dando conta do terreno perdido, convocou para o dia 06 de janeiro de 1959, uma reunião no Palácio Rio Negro, em Petrópolis, com pessoas interessadas em debater a questão nordestina. Entre os convidados estava o nome de Celso Furtado como componente da diretoria do BNDE.

Ao ser convocado a falar, Furtado fez uma síntese do documento sobre o Nordeste que estava preparando no BNDE. Entre as principais questões ele destacou que era necessário mudar a orientação geral da política governamental viabilizando dessa forma o desenvolvimento do Nordeste:

" (...)Não se trata de "combater" as secas, e sim, conviver com elas, criando uma agropecuária que tenha em conta a especificidade ecológica regional. Como desconhecer que a relação solos disponíveis para a agricultura/não-de-obra empregada era, no Nordeste, inferior à que se observa nas demais regiões brasileiras? Em síntese, é necessário partir de um diagnóstico realista, tendo em conta que se trata de uma região subdesenvolvida dentro de um país subdesenvolvido. A ação do governo deveria privilegiar a produção de alimentos, tanto no semi-árido como nas terras úmidas litorâneas, hoje monopolizadas pela cana-de-açúcar, e deveria criar as bases de uma industrialização, única forma de absorver a mão-de-obra atualmente subempregada. Essa industrialização contribuiria, ademais, para introduzir nas classes dirigentes locais empresários de espírito empreendedor, capazes de neutralizar a influência da oligarquia atual, acostumada a viver de favores e da proteção do governo "(59).

---

(59). Ibidem. p. 44.

Ao final da reunião, Kubitschek incumbiu o seu sub-chefe da Casa Civil de tomar as providências para lançar uma nova política de ação no Nordeste, que ele denominou de "Operação Nordeste", da qual Furtado fora nomeado o comandante. Ao mesmo tempo ele revelou a Furtado, que o seu propósito era convocar as principais lideranças políticas da Região, para apresentar-lhes um esboço de seu plano de ação, colocando de imediato em execução, o que fosse possível. Ao final, o Presidente afirmou que o Nordeste passava a ter no seu governo, a mesma prioridade de Brasília(60).

Em fevereiro daquele mesmo ano, Kubitschek criou através de decreto-lei, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), para dar andamento naquilo que era possível realizar, diante da legislação vigente, antes que fosse constituída uma Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste:

"DECRETO Nº 45.445 - de 20 de fevereiro de 1959

*Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição, decreta:

Art. 1º. Enquanto não se constituir, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, funcionará junto à Presidência da República, um Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, sediado em Recife, com o objetivo de coordenar e executar os projetos e programas de ação imediata, tendentes ao desenvolvimento econômico e social daquela área.

---

(60). *Ibidem*. p. 44.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entendem-se compreendidos na área do Nordeste os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

Art. 2º. O Conselho de Desenvolvimento do Nordeste compreenderá:

- a) Um Conselho Deliberativo;
- b) Uma Secretaria Executiva.

Art. 3º. O Conselho Deliberativo será constituído de 19 membros, sendo 9 indicados pelos Governadores dos Estados do Nordeste - um por Estado - e 10 representantes dos seguintes órgãos:

- a) Ministério da Fazenda;
- b) Ministério da Agricultura;
- c) Ministério da Educação e Cultura;
- d) Ministério da Saúde;
- e) Ministério da Viação e Obras Públicas;
- f) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- g) Banco do Nordeste do Brasil;
- h) Secretário-Geral da Conferência Nacional dos Bispos.

Parágrafo Primeiro. Serão membros natos do Conselho Deliberativo:

- a) O Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco;
- b) O Diretor-Geral do Departamento de Obras Contra as Secas.

Parágrafo Segundo. Os Governadores dos Estados, sempre que o desejarem assumirão pessoalmente a representação do seu respectivos Estados" (61).

O conteúdo do artigo 1º, redefinía uma região econômica nordestina, onde o Conselho deveria atuar. Os estados localizados no intervalo entre o Maranhão e a Bahia, passam a ser considerados o "Nordeste do CODENO". Nesse momento, o

(61). Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, vol. II, jan./mar. de 1959 (grifo nosso).



Presidente praticamente oficializa a toponímia de Nordeste sobre a qual posteriormente atuaria a SUDENE.

O artigo 3º, alínea h, efetivava o secretário-geral da CNEB como membro do seu Conselho Deliberativo, mostrando mais uma vez a importância política das propostas econômicas para o desenvolvimento do Nordeste, elaboradas pela Igreja, nas decisões de Kubitschek sobre as soluções para os problemas da região.

Os artigos 4º e 5º, definiam detalhadamente as atribuições do diretor executivo e do conselho deliberativo, diferenciando a função de administrador geral, exercida pelo diretor, das funções técnicas administrativas, assumidas pelo conselho, como grupo responsável pela elaboração dos planos e projetos que integrariam o plano diretor dedesenvolvimento, a ser executado no Nordeste:

"Art. 4º. A Secretaria Executiva funcionará sob a responsabilidade de um Diretor Executivo designado pelo Presidente da República e que terá as seguintes atribuições:

- a) representar oficialmente o Conselho de Desenvolvimento;
- b) promover os meios legais para o funcionamento da Secretaria Executiva;
- c) fixar e delegar atribuições para o desempenho dos trabalhos da Secretaria Executiva;
- d) constituir grupos de trabalho para exame e estudo de problemas especiais;
- e) atribuir a órgãos ou estabelecimentos públicos ou entidades outras de reconhecida idoneidade técnica, a realização de estudos e levantamentos;
- f) admitir pessoal técnico, administrativo e auxiliar da Secretaria Executiva, tendo em vista as necessidades do serviço e os recursos do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste;
- g) promover as requisições a que se refere o art. 6º. do Decreto número 40.554 de 14 de dezembro de 1956;

2) superintender os trabalhos técnicos e administrativos do Conselho de Desenvolvimento;

1) fixar a redistribuição por serviços técnicos prestados ao Conselho de Desenvolvimento e atribuir outros critérios de remuneração, observadas as respectivas tabelas aprovadas pelo Presidente da República.

Art. 5º. Incumbe ao Conselho Deliberativo:

a) Formular, com base nos trabalhos técnicos da Secretaria Executiva, as diretrizes da política de desenvolvimento regional;

b) Verificar e orientar a execução dos programas e projetos integrantes do Plano Diretor;

c) Sugerir a integração dos planos estaduais de desenvolvimento na orientação do Plano Diretor;

d) Pronunciar-se sobre as proposições da Secretaria Executiva referidas no Artigo 6º., alínea h, e encaminhar sugestões aos poderes competentes;

e) Opinar sobre a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais que operam na região;

f) Propor ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos dirigentes de órgãos não ministeriais subordinados à Presidência da República, a adoção de medidas tendentes a facilitar ou acelerar a execução dos programas, projetos e obras, inclusive em curso, bem como a fixação de normas para a sua elaboração;

g) Organizar o seu regimento interno.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo poderá reunir-se em diferentes locais da região e na capital da República, deliberando por maioria de votos, sob a presidência de um de seus membros, escolhidos na forma estabelecida de seu Regimento interno" (62).

A responsabilidade maior sobre a elaboração do Plano Diretor, ficaria a cargo da secretaria executiva, que deveria coordenar os trabalhos do Conselho Deliberativo, providenciar a assistência técnica necessária e

---

(62). Ibidem.

fiscalizar a execução dos programas e projetos integrantes do Plano Diretor.

Além disso, a secretaria deveria colaborar com o processo de adequação dos programas estaduais e municipais, ao planejamento regional executado pelo CODENO. Era também sua função, aduar os órgão federais às novas necessidades do planejamento. Para isso, a secretaria articulada com o DASP, definiria diretrizes de política regional necessárias a racionalização dos trabalhos realizados por essas instituições:

Art. 6º. A Secretaria Executiva compete:

- a) Elaborar o Plano Diretor;
- b) Coordenar a ação de outros órgãos ou entidades para elaborar os programas e projetos que se enquadram no Plano Diretor;
- c) Assistir o Conselho Deliberativo, suprindo-o das informações, estudos e sugestões que se fizerem necessários ao exercício das atribuições do mesmo;
- d) Coordenar e verificar a execução dos programas e projetos que substanciarem as diretrizes do Plano Diretor;
- e) Elaborar ou contratar a elaboração de programas e dar assistência técnica a órgãos federais, estaduais e municipais na elaboração de projetos que objetivarem o desenvolvimento do Nordeste;
- f) Executar os projetos que lhe forem diretamente atribuídos;
- g) Promover contactos com grupos privados, objetivando sua participação nos projetos compreendidos no Plano Diretor;
- h) Cooperar com o DASP no exame das proposições que incluírem recursos para o Nordeste, formulando sugestões a respeito;

i) Desincumbir-se das atividades administrativas indispensáveis ao exercício das atribuições do Conselho de Desenvolvimento.

Art. 7º. Dentro das diretrizes da política do desenvolvimento regional e em articulação com o DASP, a Secretaria Executiva proporá medidas, inclusive de natureza legislativa, objetivando:

- a) A extinção de órgãos que perderem a razão de ser, pela mudança de condições;
- b) A transformação ou adaptação de órgãos que perderem funções, assumirem ou devam assumir funções novas;
- c) A criação de órgãos para o exercício de funções novas ou melhor exercício de funções atuais;
- d) As medidas necessárias à eliminação de duplicidade, concorrência ou oposição de funções.

Parágrafo único. Para fim deste artigo, a Secretaria Executiva:

- a) Observará a adequação dos órgãos, as suas finalidades e, especialmente, a parte que lhe cabe na execução do Plano Diretor;
- b) Avaliará a eficiência dos órgãos em face dos recursos financeiros que lhes forem ou lhes devam ser concedidos" (63).

Finalmente, a partir do artigo 8º foram definidos todos os recursos financeiros, com a incorporação do GTDN, sua estrutura e recursos, pelo CODENO. Assim, o relatório elaborado por Furtado, passou a servir de subsídio e a fundamentar os trabalhos daquele Grupo. A partir desse momento os trabalhos do GTDN assumiram um novo rumo:

"Art. 8º. Passa a integrar a Secretaria Executiva o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, com o seu acervo e recursos financeiros, o qual será dirigido por um chefe designado pelo Diretor Executivo.

---

(63). Ibidem.

Art. 9º. A Secretaria Executiva articula-se-á imediatamente com o Ministério da Fazenda e DASP para imprimir no Plano de Contenção de Despesas, orientação consentânea com os propósitos do Plano Diretor.

Art. 10. Os recursos atribuídos no orçamento vigente do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, (Decreto 40.554, de 14 de dezembro de 1956) serão movimentados pelo Diretor Executivo.

Art. 11. Dentro de 30 dias o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste baixará Regimento interno dispendo sôbre as normas de funcionamento de seus órgãos e setores de trabalho.

Art. 12. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, inclusive o Decreto 40.554, de 14 de dezembro de 1956 e Decreto número 43.395, de 13 de março de 1958 que colidem com as disposições do presente Decreto.

Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 1959, 138º da Independência e 71º da República.

JUSCELINO KUBITSCHEK.

Cyrillo Junior  
Lucas Lopes  
Lucio Meira  
Mario Meneghetti  
Clovis Salgado  
Mario Pinotti\* (64).

O Presidente nomeou Celso Furtado como diretor do CODENO e Aluizio Campos seu secretário-executivo. Os pontos principais do decreto que criou o CODENO foram elaborados por Furtado. Ele lembra que, a inclusão dos governadores no Conselho Deliberativo (como consta no artigo 3º) foi uma posição estratégica para tentar reduzir as ingerências políticas.

Para ele, o governador tendo direito a voto no Conselho Deliberativo, criava-se um sistema de "contrapeso", onde os

(64). Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, vol. II, jan./mar. de 1959 (grifo nosso).

governadores exerceriam controle mutuo entre si, e todos controlariam os agentes do governo federal. O seu propósito era de fortalecer a figura do governador, como representante do povo. Além disso, a presença dos governadores introduziria um espírito regional, dos políticos que conviviam com o cotidiano da Região. Dessa forma, a atuação do Conselho seria absolutamente transparente(65).

No mesmo mês em que foi criado o CODENO, Kubitschek enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei que propunha a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que também fazia parte das propostas de Furtado. Ele então, iniciou a batalha para conquistar a legitimidade da SUDENE, como agência fundamental para o desenvolvimento do Nordeste, tentando conquistar o apoio dos diversos segmentos sociais, com o propósito de pressionar o Congresso Nacional a aprovar o projeto da Superintendência.

Inicialmente ele conseguiu a adesão de governadores do Nordeste, da Igreja, das comunidades universitárias, dos empresários(FIESP/CIESP e CNI), do programa norte-americano de ajuda externa, além dos Congressistas do Centro-Sul.

Em maio de 1959, ocorreu em Natal o II Encontro dos Bispos do Nordeste, onde a CNEB revelou seu apoio a "Operação Nordeste", e aos reformistas de vanguarda comandados por Celso Furtado. A organização desse encontro, contou com expressiva colaboração do poder executivo, que certamente utilizara o evento com o propósito de pressionar

---

(65). Celso Furtado. *A Fantasia Desfeita*. 3ª Ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989, terceira parte.

o Congresso para que fosse aprovado o projeto SUDENE. O próprio Presidente da República encerrou o encontro, onde concluiu-se que o trabalho realizado pelos bispos na Região e as novas propostas do grupo de Furtado eram complementares.

Em junho de 1959 Furtado foi ao ISEB participar das Exposições e Debates de um curso de "Introdução aos Problemas Brasileiros", destinado aos oficiais das Forças Armadas, para explicar àquele segmento da sociedade o que era a "Operação Nordeste".

A Confederação Nacional da Indústria(CNI), demonstrando seu apoio a nova política de desenvolvimento do Nordeste, organizou, também em 1959, em Garanhuns-Pe, um seminário para discutir o desenvolvimento do Nordeste. Esse seminário teve o apoio do BNB, BNDE, contando ainda com a participação, entre outros, do Governador de Pernambuco, Cid Sampaio, e do Bispo auxiliar de Natal, D. Eugênio de Araujo Sales.

Pelo setor privado, participaram do seminário representantes das Federações das Indústrias do Brasil, banqueiros e empresários nacionais, bem como grupos financeiros da França, Bélgica, Estados Unidos, Inglaterra, Itália e Alemanha Ocidental. O seminário foi coordenado pela divisão de Estudos e Planejamento do SESI, sob a orientação do presidente do CODENO, Celso Furtado, tendo como principal objetivo mostrar todas as possibilidades de investimentos no Nordeste brasileiro. Ao participar da organização desse

seminário, a CODENO demonstrou está plenamente integrada aos objetivos dos segmentos industriais do Brasil, ao mesmo tempo que a CNI demonstrava interesse pelo programa a ser executado.

O Presidente da Confederação Nacional da Indústria, sr. Lídio Lunardi, destacou o caráter inovador do planejamento da CODENO:

" O clima em que se desenvolve a Operação Nordeste difere, pois, radicalmente, do que dominou todas as tentativas anteriores de auxílio à região. Não se trata mais de ampará-la, mediante uma política puramente assistencial, mas de despertar as forças vivas do seu dinamismo. E entre estas se acha o espírito empresarial. Houvesse o governo se limitado a propor a aplicação de verbas destinadas aos setores públicos nada teríamos a fazer aqui" (66).

Em seu discurso Lunardi lembrou ainda que, para evitar a fuga de capitais da Região o governo federal deveria, através da Operação Nordeste, criar no local condições favoráveis aos investimentos produtivos, ampliando a infraestrutura econômica e utilizando a política fiscal e creditícia para incentivar a realização de novos empreendimentos.

Juscelino Kubitschek fez o discurso de abertura desse seminário, apresentando uma defesa veemente do planejamento e execução da "Operação Nordeste". Ele destacou a necessidade de desenvolver o Nordeste para que fosse possível promover o equilíbrio da economia nacional. Kubitschek encerrou o seu discurso pedindo apoio dos empresários para a "Operação

---

(66). IBGE. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, julho-setembro de 1959, p. 188.



Nordeste" e evidenciando a sua disposição de superar todos os obstáculos para atingir os seus propósitos:

"Nestas breves palavras, quero apenas dar-vos a segurança de que o Governo está disposto a enfrentar quaisquer dificuldades ou oposições para complementar as realizações que, patrioticamente, vos dispuserdes a empreender nesta zona. Juntos venceremos eventuais tropeços burocráticos que tentem retardar nossa ação. Ordens terminantes já estão sendo dadas em tal sentido e homens suficientemente precavidos estão à frente da Operação Nordeste. Jamais a Nação tanto necessitou da experiência, da coragem, da imaginação de seus empresários e homens de iniciativa, como nesta Operação Nordeste" (67).

Os maiores problemas enfrentados por Celso Furtado, para implementar a "Operação Nordeste", seriam mesmo com os parlamentares nordestinos, dos quais uma parcela significativa representava interesses de oligarquias regionais, que com a aprovação do projeto SUDENE poderiam ser contrariados.

Na Câmara Federal o projeto sofreu pouca resistência. Os problemas iniciaram-se, com as emendas incorporadas pelo Senado Federal. A polêmica em torno do Projeto resultou da função atribuída a SUDENE de promover a integração e coordenar os trabalhos específicos realizados por cada agência federal que atuava na Região. A idéia era compatibilizar e racionalizar os trabalhos realizados pelo DNOCS, CHESF, CVSF e BNB, cada um em sua área de atuação.

O ponto de maior conflito dizia respeito a subordinação ou não do DNOCS à SUDENE. Furtado argumentava que o DNOCS era uma instituição clientelista, onde alguns políticos

---

(67). C.N.I. Anais do Seminário Para o Desenvolvimento do Nordeste. São Paulo, Divisão de Estudos e Planejamento da CNI, 1959, p. 01.

utilizavam-se das verbas federais enviadas para o Nordeste, com o objetivo de realizar favorecimentos pessoais aos seus correligionários; por isso mesmo não queria aceitar a centralização das verbas na SUDENE. Para consubstanciar esses seus argumentos, ele apoiou o projeto do jornal *Correio da Manhã*, de enviar o jornalista Antônio Callado para realizar uma série de reportagens no semi-árido nordestino, onde localizava-se as obras realizadas pelo DNOCS.

Nessas reportagens, Callado pôde constatar o clientelismo patrocinado pelo DNOCS, a começar pelo seu diretor-executivo, José Candido Pessoa, filho do general Wicar, patriarca da família, que controlava as obras do açude de Quixeramobim no Ceará, bem como a construção de estradas naquela Região. O deputado estadual Vicente Wicar(PTB) ligado ao DNOCS, que se posicionara contra a lei de irrigação que o poder executivo enviara ao Congresso Nacional, também era filho do general(68).

Foi a esta estrutura e a uma política de favores disseminada por todo o Nordeste, mas concentrada principalmente nos Estados do Ceará e da Paraíba, que Callado denominou de "Indústria da Seca". Eram esses os grande beneficiários da desgraça e da miséria que instalava-se na Região em períodos de seca, manipulando os repasses de verbas e as vagas nas "frentes de trabalho".

---

(68). Antônio Callado. *Os Industriais da Seca: "Galileus" de Pernambuco (Aspectos da Luta Pela Reforma Agrária)*. Rio de Janeiro Civilização Brasileira, 1960.

O debate sobre a subordinação do DNOCS à SUDENE chegou aos jornais, polarizado entre o senador Argemiro de Figueiredo e Celso Furtado. Figueiredo era senador pelo PTB, sendo líder do partido naquela Casa do Congresso. Natural de Campina Grande(Pb), era advogado e pecuarista.

Entre as vinte e oito emendas introduzidas pelo Senado ao projeto da SUDENE, as emendas 27 e 28, que tratavam da autonomia do DNOCS, eram de autoria do senador Figueiredo:

Emenda nº 27

Acrescente-se, onde convier o seguinte artigo:

1ª Parte

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

2ª Parte

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

Emenda nº 28

Ao projeto acrescente-se onde convier o seguinte artigo:

Art. - O Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas cooperará com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, sempre que não houver prejuízo em suas atividades peculiares\*(69).

Furtado fez severas críticas a essas emendas. Ele alegava que tais modificações descaracterizavam a Superintendência,

(69). Câmara dos Deputados. Anais da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, IBGE, vol. XXVIII (Sessões de 02 a 09 de dezembro de 1959), 1960, p. 297.

mantendo inalteradas as bases institucionais da "Indústria da Seca". Através dos jornais, ele explicou a necessidade da SUDENE para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, e a importância da manutenção da estrutura administrativa definida no seu projeto inicial, destacando que o DNOCS deveria desempenhar uma função específica, na divisão de trabalho introduzida pelo planejamento:

"O Nordeste brasileiro, em face do seu grande atraso econômico, exige maciços investimentos governamentais em sua infra-estrutura, investimentos esses que devem obedecer a um planejamento.

(...)

O DNOCS é um órgão executor de obras. Sua finalidade legal é "a realização de todas as obras destinadas a prevenir e atenuar os efeitos das secas". Essa destinação legal de executor de obras é tão clara que o diretor-geral do DNOCS deve ser por exigência da lei, engenheiro civil. Um especialista em desenvolvimento econômico não poderia ser diretor-geral do DNOCS.

Desde o momento que se admita que as obras "contra as secas" devem enquadrar-se ao plano de desenvolvimento da região, teremos de aceitar que o DNOCS seja integrado na SUDENE, conservando sua característica de órgão executor de obras.

(...)

Para que o planejamento seja efetivo e comprometa a responsabilidade de todos os membros do Conselho Deliberativo da SUDENE, é necessário que a execução dos programas seja acompanhada pela própria SUDENE. Não se trata de uma fiscalização estilo Tribunal de Contas. Trata-se de acompanhar a execução das obras na forma que o faz o BNDE. Isto é, para assegurar que elas efetivamente estão sendo feitas conforme o programa.

Para o técnico em desenvolvimento econômico é perfeitamente óbvio que o problema do NE é basicamente de investimentos maciços e bem orientados; que não pode haver mais de uma política de investimento na região; que os mais competentes engenheiros construtores de barragens podem

acumular água sem fim econômico; que os melhores técnicos construtores de estradas podem encher uma região de estradas sem resolver o seu problema de transporte; que não se dá emprego as populações urbanas sem investimentos industriais sem investimentos em energia; que o problema de suprimento de energia com critérios localistas, distribuindo verbas por cidades para referir apenas alguns problemas elementares. Entretanto, como muitos que opinam e decidem sobre este assunto não são especialistas em desenvolvimento econômico, é conveniente que se mobilize o argumento da própria experiência: cinquenta anos de investimentos e esforços governamentais na região foram postos em xeque, o ano passado nos sertões do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco, quando meio milhão de flagelados se deslocavam pelas estradas, num dos espetáculos mais trágicos que a humanidade ainda possa conhecer na segunda metade do século XX (70).

Figueiredo tratava o conflito entre a SUDENE e o DNOCS, no plenário do Senado Federal, como se Furtado estivesse disputando o controle e a distribuição pessoal de todas as verbas destinadas ao Nordeste:

"E esse homem [Furtado] Senhor Presidente quem não se contenta com os bilhões de cruzeiros que vai dispor, nos termos do projeto da SUDENE, e insiste obstinadamente em obter mais os recursos modestos preservados pela Constituição da República para o combate específico aos efeitos das secas" (71).

Os debates promovidos pela equipe de Furtado em várias instituições públicas, para explicar o conteúdo da "Operação Nordeste", aliado a repercussão das reportagens de Callado sobre os "Industriais da Seca" no Correio da Manhã, foram colocando a opinião pública a favor da SUDENE.

(70). Celso Furtado. Por que a SUDENE?, Estado de São Paulo, São Paulo, de 06/11/1959, p. 16 (grifos nossos).

(71). Senado Federal. Anais do Senado Federal. Rio de Janeiro, Diretoria de Publicações, Sessões (novembro de 1959) de 154ª a 170ª, Diretoria de Publicações, 1959, ps. 360, 361 (grifos nossos).

O senador Figueiredo inconformado com a perda dos debates políticos, passou a fazer ataques a conduta ideológica de Furtado, rotulando-o de comunista. Ao comentar a mobilização conseguida por Furtado, de estudantes, imprensa, religiosos e alguns políticos, contra o clientelismo do DNOCS, Figueiredo, referiu-se a ele como o "astuto economista empenhado em bolchevizar o Nordeste" e declarou no Senado:

"Denuncio a V. Exa. , ao Senado e ao Governo que esse movimento, onde figuram homens de honra e bem intencionados, está dirigido e impulsionado por um elemento de alto valor intelectual e cultural, nos quadros do comunismo brasileiro. É o jovem economista Celso Furtado. Os órgãos técnicos da Segurança Nacional tem sua ficha. (...) Foi ele quem convocou para o CODENO, homens da mesma ideologia e cujos nomes figuram nos anais da Polícia de Segurança" (72).

No auge de toda essa campanha contra Furtado, ele foi convencido pelo deputado cearense Expedito Machado (PSD), a marcar um encontro com o coronel Luis França, que dirigia a Divisão Federal de Segurança Pública, para esclarecer o caso de uma "ficha" policial, que foi distribuída entre todos os parlamentares no Congresso, onde ele (Furtado) era apresentado como um agente da Internacional Comunista (73).

O coronel França afirmou a Furtado, que as notícias que estavam circulando a seu respeito, não haviam sido fornecidas pela Polícia Federal, apresentando entretanto um "dossiê" sobre sua vida, onde ele pôde constatar a existência de inúmeras "denúncias", sem nenhum estudo comprobatório.

(72). Anais do Senado Federal. Rio de Janeiro, Diretoria de Publicações, Sessões( novembro de 1959) de 154ª a 170ª, Diretoria de Publicações, 1959, p. 360.

(73). Celso Furtado. A Fantasia Desfeita. 3ª Ed. São Paulo, Paz e Terra, 1989, Quarta Parte.

Ficava evidente que as informações divulgadas pelo senador Figueiredo haviam sido conseguidas na Polícia Federal. Isso demonstrava que dentro do próprio poder executivo algumas instituições estavam tentando boicotar a "Operação Nordeste". O mais "interessante" nesse trama, era a presença de um "bolchevista" em uma instituição de planejamento regional, tentando implementar a dinamização e o desenvolvimento das relações capitalistas de produção em uma região subdesenvolvida.

Finalmente, depois de quase um ano de tramitação no Congresso, o projeto da SUDENE foi transformado na Lei Nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959. Das 28 emendas apresentadas pelo Senado, 14 foram rejeitadas, entre elas as duas apresentadas pelo Senador Argemiro Figueiredo(27 e 28), que mantinham a autonomia do DNOCS. As emendas aprovadas não influenciavam nas funções essenciais da instituição (74). Assim, ficou confirmada a subordinação do DNOCS à SUDENE, com Celso Furtado obtendo uma grande vitória política. Entretanto a aprovação do I Plano Diretor iria representar uuma nova batalha.

No dia 01 de julho de 1960 o Conselho Deliberativo da SUDENE aprovou o seu I Plano Diretor. Esse I Plano cobria os setores de eletrificação, transportes, aproveitamento de recursos hídricos, restauração da economia rural, melhoria nas condições de abastecimento, levantamento e prospecção minerológica, levantamento cartográfico, abastecimento de

---

(74). Para maiores detalhes sobre a forma final da lei sobre a SUDENE ver anexo II.

água nas cidades do interior e incentivos aos investimentos privados no setor industrial(75).

O projeto do I Plano Diretor ficou bloqueado na Câmara dos Deputados por mais de um ano, graças a uma "ação providencial" do deputado baiano Oliveira Brito do PSD, relator da Comissão de Justiça, conhecido como "dono do DNOCS na Bahia". Denunciado pelo Estado de São Paulo, ele alegou que reteria o Plano porque a maioria dos recursos beneficiava o Estado de Pernambuco, em detrimento dos outros Estados nordestinos(76).

A sua justificativa era verdadeira, entretanto, ele aproveitou essa oportunidade para iniciar uma nova investida dos "Industriais da Seca" contra os trabalhos da SUDENE, na medida em que a liberação de novos recursos só ocorreria após a aprovação do Plano, que enfim foi aprovado no dia 14 de dezembro de 1961, pela Lei Nº. 3.995.

Sob o ponto de vista político, os problemas internos da SUDENE iniciaram-se logo na implementação do seu I Plano Diretor, com as lutas entre os governadores que participavam do Conselho Deliberativo, por privilégios e mais verbas para seus Estados.

O desequilíbrio no tratamento dos Estados incluídos no Polígono das Secas pode ser constatado, através das estatísticas sobre a liberação de incentivos pela SUDENE entre 1963 e 1985. A tabela XIV mostra que, do total de

---

(75). Ver SUDENE. I Plano Diretor (1961-1963). Recife, SUDENE, 1966.

(76). Ver O Estado de São Paulo, "Líderes do Nordeste seriam contra a aprovação do Plano da SUDENE", 27/12/60.



incentivos fiscais liberados durante esse período, 81,08% dos benefícios ficaram com os estados do Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, exatamente os quatro maiores estados, ficando 18,92% para ser distribuído entre Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe (77).

TABELA XIV

## RECURSOS DO FINOR-34/18 LIBERADOS: ESTADO/SETOR (1963-1985)\*

SETOR/ESTADO	INDÚSTRIA	PECUÁRIA	AGRICULTURA	TOTAL
MA	431.732	808.520	44.035	1.284.287
PI	261.071	444.881	141.282	847.234
CE	2.588.120	587.212	119.383	3.294.715
RGN	1.360.444	204.761	48.932	1.614.137
PB	1.428.274	553.290	27.952	2.009.516
PE	5.269.129	443.655	52.508	5.765.292
AL	705.329	15.725	-----	721.054
SE	678.687	11.089	-----	689.776
BA	7.344.552	863.386	172.758	8.380.696
MG	2.163.958	481.669	7.538	2.653.165
<b>TOTAL</b>	<b>22.231.296</b>	<b>4.414.188</b>	<b>614.388</b>	<b>27.259.872</b>

FONTE: BNB. O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento. Fortaleza, BNB, 1986.

\* Recursos liberados em Milhões de Cruzeiros até 31/07/85.

Sob o aspecto econômico, a SUDENE inicialmente conseguiu satisfazer os interesses da indústria do Sudeste. O instrumento fiscal 34/18, criado nos seus dois primeiros Planos Diretores e posteriormente transformado no sistema FINOR, foi exaustivamente utilizado com esse objetivo. Esse instrumento concedia a todas as pessoas jurídicas nacionais abatimento da renda tributável, em percentuais que variavam entre 25% e 75%, dependendo dos critérios de prioridades da SUDENE para investimentos realizados no Nordeste.

(77). BNB/SUDENE. O Sistema Finor: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento. Fortaleza, BNB, 1986, p. 27.

Dessa forma, durante a crise que afetou a economia brasileira entre 1963 e 1967, as empresas do Sudeste utilizaram esse instrumento de política fiscal, para subsidiar o seu custo de capital instalando-se no Nordeste. Esse artifício tinha dois aspectos favoráveis a preservação da dinâmica na estrutura de mercado nacional.

Primeiro, viabilizava a homogeneização dos espaços econômicos, favorecendo a ampliação dos mercados consumidores. Segundo, criava um caminho pelo qual as empresas mais dinâmicas da economia brasileira, poderiam suportar a crise, com o subsídio ao capital, que representava, na prática, uma manutenção artificial de suas taxas de lucro.

Os dados estatísticos do BNB confirmam a opção feita pelas empresas do Sudeste, por uma "solução conjuntural" para a crise. Durante o ano de 1965, os Estados de São Paulo e da Guanabara detiveram 78.4% dos incentivos concedidos pela SUDENE através do sistema 34/18 (78).

Esse sistema viabilizou a modificação da divisão inter-regional do trabalho, que refletindo a estrutura determinada pelo mercado nacional integrado, após a sedimentação da indústria nacional, transformou a indústria nordestina em produtora principalmente de bens intermediários. Oliveira destaca que, em 1971, dos 16 subsetores da indústria nacional, 11 estavam se reproduzindo no Nordeste, com

---

(78). Ver, Albert O. Hirschman. Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18. Fortaleza, ENB, 1966.

destaque para os minerais não-metálicos, a química e a petroquímica(79).

TABELA XV  
DISTRIBUIÇÃO DOS INCENTIVOS  
DO SISTEMA 34/18-FINOR APROVADOS POR SETOR/RAMO

ANOS	INDUSTRIA*	AGROPECUARIA	OUTROS**	TOTAL
1963	97.5 %	2.0 %	0.5 %	100 %
1964	98.0 %	---	2.0 %	100 %
1965	94,4 %	1.2 %	4.4 %	100 %
1966	91.0 %	6.1 %	2.9 %	100 %
1967	91.9 %	6.7 %	1.4 %	100 %
1968	79,3 %	17.6 %	3.1 %	100 %
1969	58.0 %	27.3 %	14.7 %	100 %
1970	55.0 %	40.2 %	4.8 %	100 %
1971	45.2 %	48.5 %	6.3 %	100 %
1972	53.1 %	42.3 %	4.6 %	100 %
1973	86.8 %	9.1 %	4.1 %	100 %
1974	88.9 %	4.3 %	6.8 %	100 %
1975	76.5 %	21.2 %	0.2 %	100 %
1976	73.6 %	9.1 %	16.7 %	100 %
1977	60.5 %	34.2 %	5.3 %	100 %
1978	81.3 %	14.7 %	4.0 %	100 %
1979	74.2 %	25.5 %	0.3 %	100 %
1980	83.1 %	15.2 %	1.7 %	100 %
1981	74.7 %	21.8 %	3.5 %	100 %
1982	69.7 %	18.7 %	11.6 %	100 %
1983	74.6 %	17.6 %	7.8 %	100 %
1984	69.3 %	24.5 %	5.2 %	100 %
TOTAL***	74.9 %	19.0 %	6.1 %	100 %

FONTE: BNB. O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento. Fortaleza, BNB, 1986.

\* Indústria de transformações, que inclui também a agroindústria.

\*\* Turismo, Serviços, Telecomunicações, Extrativa Mineral e Pesca.

\*\*\* Representa a participação de cada setor, no total de incentivos concedidos até 31/07/85.

Finalmente, no setor primário, nas duas últimas décadas, o FINOR(34/18) patrocinou um crescimento razoável da pecuária, que depois da indústria foi quem mais cresceu. Enquanto a indústria de transformação deteve 74,9% dos

(79). Francisco de Oliveira. A Economia da Dependência Perfeita. 4ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1984, p. 64.

incentivos aprovados pela SUDENE entre 1963 e 1984, o setor agropecuário ficou com 19,0% (ver tabela XV)(80).

A proposta de reestruturação da economia agrícola, feita pelo GTDN, para adaptar a estrutura agrária do Nordeste às condições climáticas não foi efetivada. Entre as principais sugestões estavam: a reforma agrária, objetivando liberar terras, principalmente na zonada Mata, para ampliar a produção de alimentos e a incorporação de tecnologia pela agricultura, condição fundamental para aumentar produtividade.

No que diz respeito a reforma agrária, as estatísticas do IBGE revelam que em 1960, 0,60% dos estabelecimentos rurais tinham uma área igual ou superior a 1.000 hectares, concentrando 32,84% do total das terras nordestinas. No mesmo período, 91,80% dos estabelecimentos tinham 50 hectares ou menos, representando 22,72% das terras da Região(81).

Nas duas décadas seguintes, a modificação mais significativa sofrida pela estrutura agrária foi o reforço na concentração das terras. Em 1980, 0,42% dos estabelecimentos rurais tinham 1.000 hectares ou mais, concentrando 43,57% das terras. Ao mesmo tempo, 88,33% dos estabelecimentos rurais tinham 50 hectares ou menos, representando 28,05% da área total do Nordeste, não

(80). BNB/SUDENE. O Sistema Fincas: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento. Fortaleza, BNB, 1986, p.29.

(81). FIBGE. Censo Agrícola do Brasil. Rio de Janeiro, Oficinas Gráficas do IBGE, 1960.

ocorrendo portanto, a execução de um programa de reforma agrária(82).

Em relação a modernização tecnológica do setor primário, considerando-se a irrigação fator fundamental, nesse processo, os dados do próprio BNB revelam os resultados. Até 1972, o Polígono das Secas tinha um volume de água acumulada de 1.229.000.000 m<sup>3</sup> em todos os açudes. Entretanto, nesse mesmo período, possuía apenas 1.184 km de canais de irrigação, dos quais 75,28% localizados no Ceará e na Paraíba(83).

Sem a distribuição das águas, a agricultura nordestina continuou estagnada. A produção de alimentos praticamente não cresceu, a estrutura agrária em quase nada se alterou, com as terras da zona da Mata continuando ligadas predominantemente a produção açucareira.

Essas estatísticas comprovam, em parte, a virtualidade das propostas do BNB e da SUDENE para desenvolver o setor primário do Nordeste. A atuação dessas agências, concentrou-se quase que exclusivamente na modernização industrial.

Isso pode ser constatado quando se observa os recursos já liberados pelo sistema de incentivos (ver tabela XV), onde a indústria de transformação obteve 81,55% dos recursos, ficando o setor agropecuário com 18,44%(84). Do total de

---

(82). FIBGE. Censo Agropecuário do Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 1980.

(83). BNB/Departamento de Estudos Econômicos. Manual de Estatísticas Básicas. Fortaleza, BNB, 1977, p. 27.

(84). Ibidem.

incentivos destinados ao setor primário, 87,78% foram para a pecuária, ficando a agricultura apenas com 12,22%(85).

A distorção dos objetivos iniciais da SUDENE consolidou-se, após 1964, com o esvaziamento técnico e político do órgão(86). Além da perda dos quadros e de verbas, a Superintendência perdeu pretígio e autonomia, deixando de ser subordinada diretamente ao Presidente da República, para transformar-se em uma autarquia vinculada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais(MECOR), transformado posteriormente no Ministério do Interior (MINTER).

Nesse contexto, a coordenação administrativa da SUDENE sobre o planejamento implementado para o desenvolvimento do Nordeste, praticamente deixou de existir. O DNOCS, com o nivelamento das instituições regionais subordinadas a um mesmo Ministério, readquiriu, na prática, a sua autonomia. A CODEVASF (antiga CVSF), obteve, no Governo Geisel(1974), através de decreto-lei, a restituição de sua autonomia financeira e administrativa. Diante dessa reforma na administração, centralizadora de poderes, promovida pelo governo militar, a SUDENE ficou descaracterizada em seu papel de agência de desenvolvimento regional(87).

---

(85). *Ibidem*. p. 28. Cabe observar que, quando os recursos aprovados(tabela XVI) são liberados(tabela XV), as distorções entre os setores aumentam, ocorrendo um ampliação da concentração de recursos na indústria de transformação e na pecuária.

(86). Logo após o golpe, Celso Furtado teve os seus direitos políticos cassados por solicitação do coronel José Costa Cavalcante, ex-secretário do governo Cid Sampaio, que fazia parte do grupo do general Golbery do Couto e Silva. Com a saída de Furtado, toda a sua equipe técnica foi substituída.

(87). Sobre o assunto ver Inaiá Maria Moreira de Carvalho. *O Nordeste eo Regime Autoritário*. São Paulo, Hucitec/SUDENE, 1987.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na fase inicial de interferência das políticas governamentais nos problemas do Nordeste brasileiro, entre 1877 e 1889, o Estado apresentou em suas formalidades um caráter liberal.

Foi um período em que o governo, ao dar resposta às demandas políticas, conseguiu combinar, com relativa eficiência, as funções contraditórias de uma monarquia centralizada, onde o Imperador fazia uso do seu poder com as características da monarquia descentralizada em que cabia ao Gabinete a decisão final. Era a própria conjuntura política, e a necessidade de viabilizar a legitimidade governamental, que determinavam qual das duas formas deveria ser utilizada em cada momento.

Durante a Primeira República, a estrutura política do Nordeste brasileiro caracterizou-se por um conjunto de fatores identificados com o clientelismo, instalado definitivamente na estrutura do poder desde a segunda metade do século XIX.

Até 1930, foi possível constatar no litoral nordestino, o predomínio da oligarquia açucareira, que no início da República já não possuía mais a mesma expressão econômica do período colonial; porém herdara dos latifúndios escravistas daquele período o caráter patriarcalista, que caracterizou os coronéis.



No sertão, onde se instalou a produção pecuária-algodoeira, estruturaram outras oligarquias que, durante todo o primeiro período republicano, estiveram em evidência na política nacional, com seus chefes locais tendo participado diretamente dos principais conchavos políticos e viabilizando boa parte de suas demandas, através da política de combate aos efeitos da secas.

A nível nacional, o comando oligárquico ficou a cargo dos cafeicultores, com a política econômica governamental, durante as três primeiras décadas do século XX, buscando acomodar os interesses das oligarquias dessas duas principais Regiões.

A celebração de um grande acordo nacional de correligionários, através da "Política dos Governadores", institucionalizada pelo Presidente Campos Sales, funcionou como uma espécie de catalisador para que essa situação política adquirisse consistência. Nesse contexto, o combate às secas apresentou-se como excelente instrumento político-ideológico das oligarquias que controlavam o poder no Nordeste.

O direcionamento clientelista dos gastos governamentais através da IOCS/IFOCS, assumiu um papel tão importante no processo político da Primeira República que o Ministério da Viação e Obras Públicas, junto como o da Fazenda, eram os dois ministérios com maior participação nas despesas governamentais, sendo esse último detentor do maior percentual até 1911, como demonstra a tabela XVI.

## TABELA XVI

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS MINISTERIOS  
 NAS DESPESAS DO GOVERNO : 1897-1914 E 1923-1928  
 (Média por Períodos Trianauais)

MINISTERIOS	1906-08	1909-11	1912-14	1923-25	1926-28
FAZENDA	38,06	33,37	31,57	25,80	26,57
MARINHA	10,65	9,66	8,50	8,33	8,98
GUERRA	13,62	14,00	12,70	19,02	17,33
RELAÇÕES					
EXTERIORES	1,01	0,80	0,83	0,63	0,67
JUSTIÇA	10,99	9,66	8,03	9,63	9,62
VIAÇÃO E OBRAS					
PUBLICAS *	25,69	29,27	34,13	32,87	33,05
AGRIC. IND E					
COMERCIO **		3,24	4,24	3,72	3,78
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

FONTE: REIS, Elisa Pereira. Interesses Agro-Exportadores e Construção do Estado: Brasil de 1890 a 1930, In CARDOSO Fernando H. et alli(Orgs.). Economia e Movimentos Sociais na América Latina. São Paulo, Brasiliense, 1985.

\* Até 1906 era o Ministério da Indústria, Viação e Obras Pública.

\*\* Ministério criado em 1909.

A Partir de 1912, com a República consolidada e estabilizada, o Ministério da Viação e Obras Pública passou a ter a maior participação nas despesas governamentais, superando inclusive o Ministério da Fazenda. Esse fato é significativo, por ter ocorrido em um período imediatamente posterior à criação da IOCS (futuro DNOCS), instituída em 1909, demonstrando dessa forma, a importância que tinha o Ministério da Viação e Obras Públicas, no contexto das articulações políticas nacionais do executivo federal, com a distribuição de verbas através de instituições como o DNOCS.

Os agentes políticos da Primeira República apresentavam-se ideologicamente sob as mais variadas formas. Os liberais, conservadores ou autoritários, representavam as várias faces de uma mesma índole oligárquica. Conseqüentemente, não se

explicitavam divergências de classes, na medida em que as disputas políticas eram entre facções. A sobreposição desses elementos, muitas vezes, dificultou a percepção do caráter ideológico das políticas governamentais, implícito na estrutura do poder a serviço dos segmentos dominantes durante esse período.

A criação da IOCS, metamorfoseada ao longo dos anos, conforme os interesses em jogo até se transformar em DNOCS, foi, entre outras, uma das formas utilizadas para institucionalizar, na administração pública do Brasil, o clientelismo da política das secas, beneficiando os membros do "clube da calamidade". Assim, o DNOCS passou a ter a partir de 1936, uma clientela claramente definida no âmbito dos limites de sua atuação, delimitada constitucionalmente pelo "Polígono das Secas".

A partir da década de quarenta, iniciaram-se tentativas de romper com a hegemonia dessa política de favores que administrava a miséria nordestina. Apesar dessas tentativas, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada durante esse período, apenas ratificou o sistema político vigente na Região.

A primeira novidade em relação ao planejamento regional no Nordeste, veio com a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), onde pela, primeira vez, foi possível constatar racionalismo na tentativa de planejar o desenvolvimento da Região. Mas sendo empresa de restrita atuação setorial, apesar do nível de capacitação tecnológica

de seus administradores, não teve força para disseminar, na Região, propostas sérias de planejamento Regional.

No início dos anos cinquenta, a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), representou uma segunda tentativa de modificar a concepção das soluções para os problemas nordestinos. Idealizado como órgão responsável pelo financiamento do desenvolvimento agrícola, o BNB deixava claro que a solução para as deficiências estruturais do Nordeste não poderia, de forma alguma, restringir-se à política de engenharia hidráulica. Era necessário implementar políticas mais abrangentes de desenvolvimento, concentradas principalmente na área do Polígono da Seca.

Entretanto, logo na sua gestação, quando se inicia a tramitação do seu projeto de lei no Congresso Nacional, os parlamentares nordestinos, em sua maioria representantes das oligarquias agrárias, evidenciaram suas intenções em relação ao novo Banco: todos eram unânimes quanto a necessidade de sua criação, mas as disputas quanto ao Estado onde deveria ser localizada sua sede, demonstravam os reais objetivos.

A lei que criou o BNB, apresentava consideráveis indícios de que esses políticos admitiriam aquela nova agência federal, como mais uma instituição componente do "conglomerado clientelista" que se instalara no setor público do Nordeste. Faltava decidir qual dos caciques da política local teria o seu controle. Nesse caso, ao BNB foi delegado o papel de coadjuvante da política governamental

vigente, sua legislação básica não lhe concedera nenhum poder para modificar tal situação.

Ao findar a década de cinquenta a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste(SUDENE) apareceu como a mais importante proposta de mudança nos rumos do planejamento regional no Nordeste. Fruto do idealismo do economista Celso Furtado, apresentava, na sua forma inicial, uma proposta moderna, articulando coerentemente a coordenação e execução das atividades de planejamento para o desenvolvimento da Região.

O projeto sofreu grande pressão contrária de parlamentares que representavam no Congresso Nacional os interesses de algumas lideranças locais. Essa resistência, demonstrava o descontentamento das lideranças locais com o controle que a SUDENE deveria exercer sobre a aplicação das verbas destinadas ao Nordeste. Os políticos ligados ao DNOCS, foram os que mais se opuseram a subordinação desse órgão à SUDENE, pois isso implicaria na perda do poder sobre a distribuição de suas verbas.

Apesar de toda a polêmica que conseguiu provocar em torno da utilização clientelista das verbas federais no Nordeste, com a instalação do Regime Militar, a SUDENE foi totalmente inviabilizada em relação a sua concepção inicial. Da proposta consideravelmente moderna para a época, apesar de reformista, só se realizou o que efetivamente atendia aos interesses dos segmentos dominantes, na acomodação entre o poder central e o poder local.

## FONTES

ACESP. Estudos Sobre o Nordeste - Associação Comercial de São Paulo, 1961 .

BNB/SUDENE. O Sistema FINOR : Resultados e Sugestões para Aperfeiçoamento. Fortaleza, B.N.B, 1986.

BNB. Banco do Nordeste (Origens) I. Fortaleza, 1958. Série Documentação e Biblioteca.

Banco do Nordeste do Brasil, Departamento de Estudos Econômicos. Manual de Estatísticas Básicas. Fortaleza, 1977. Câmara Federal. Anais da Câmara Federal (1958/1961).

Câmara dos Deputados. José de Alencar (Perfis Parlamentares) Discursos Parlamentares. Brasília, Câmara dos Deputados, 1977.

CEPAL. Desarrollo Económico de América Latina e sus Principales Problemas. Santiago, 1949.

CEPAL. Estudio Económico de América Latina. Santiago, 1949.

CEPAL. Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico. Santiago, 1951.

CEPAL, Relacion de Precios del Intercambio. Santiago, agosto de 1977.

CEPAL. Raul Prebisch: Un Aporte Al Estudio de Su Pensamiento. Santiago, 1987.

CEPAL. Boletín Económico de América Latina. Santiago, 1962(febrero).

CNI. Anais do Seminário Para o Desenvolvimento do Nordeste. São Paulo, Divisão de Estudos e Planejamento da CNI, 1959.

- Colleção de Leis do Império do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, (1831/1889).
- Colleção de Leis da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, (1909/1959).
- Congresso Nacional. Diário da Assembléia Constituinte. Rio de Janeiro, 1946.
- DNOCS, DNOCS - Ontem e Hoje, Sustentáculo da Nascente Civilização da Seca (Ministério da Irrigação, 1987).
- DNOCS. Relatório 1984. MINTER - DNOCS. Fortaleza, 1984.
- DNOCS. Boletim No 6 vol. XX. Fortaleza, 1959.
- DNOCS/Ministério da Viação e Obras Públicas. Municípios e Areas do Polígono das Sêcas. Separata do "Boletim do DNOCS", No 2, Vol. 18, Novembro de 1958. Rio de Janeiro, 1959, Publicação nº 191, série I.
- FIESP/CIESP. São Paulo e a Economia Nordestina - Centro e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo ( 1957 ).
- FIESP/CIESP. Boletim Informativo, 1955.
- Relatórios dos Tribunais Eleitorais do Nordeste (1950/1970).
- FIBGE. Censo Econômico( 1950/1970 ).
- FIBGE. Estatísticas Históricas do Brasil. Rio de Janeiro, 1990.
- FIBGE. Anuário Estatístico de 1980.
- FIBGE. Divisão Territorial do Brasil (Situação Vigente em 1º-VII-1950). Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1951.
- FIBGE. Divisão Territorial do Brasil. rio de Janeiro, Conselho Nacional de Estatística, 1967.

FIBGE. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, 1958 e 1959.

FIBGE. Divisão Territorial dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1940.

FIBGE. Divisão Territorial do Brasil. Rio de Janeiro, Centro de Documentação e Informação Estatística, 1969.

FIBGE. Censo Agropecuário do Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 1980.

FIBGE. Censo Agrícola do Brasil. Rio de Janeiro, Oficinas Gráficas do IBGE, 1960.

Instituto do Açúcar e do Alcool. Anuário Açucareiro, 1936, 1943/44 e 1961.

IFOCs. Boletim da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas. Rio de Janeiro, IFOCS, Vol. 12, Nº 1, JUL/SET de 1939.

Jornal o "Estado de S. Paulo" ( 1932 e 1958/1961 ).

Jornal do "Comércio de Pernambuco" ( 1958/1961 ).

Jornal "O Povo" do Ceará (1958/1961 ).

Jornal "Correio do Ceará" (1951).

Jornal "O Retirante". Fortaleza (1877).

O.E.A .III Jornada Brasileira da Aliança Para o Progresso. Fortaleza, 04 a 06 de novembro de 1964.

Presidência da República. Relatório das Atividades do Plano de Metas, vols. I e II.

Revista Forense. Imprensa Oficial do Estado de Minas Geraes, Belo Horizonte, 1933.



Senado Federal. Documentos Base de PRODASEN (Versão Preliminar), Brasília, s/d.

Senado Federal . Anais do Senado Federal (1958/1961).

SUDENE. Incentivos Para Indústria e Agricultura no Nordeste. Recife, 1969.

SUDENE. Legislação Básica. 4ª ed. Recife, 1979.

SUDENE. Brasil Nordeste - dez anos com a SUDENE. Recife, 1970.

SUDENE. I Plano Diretor (1961-1963). Recife, SUDENE, 1966.

## OBRAS DE REFERENCIA

BIROU, Alain. Dicionário de Ciências Sociais. Trad. port. Lisboa, Publicações Don Quixote, 1973.

BOBBIO, Norberto ; MATTEUCCI, Nicola ; PASQUINO, Gianfranco - Dicionário de Política. Trad. port. Brasília, UnB, 1984.

COSTA, G. Nunes & PINTO, V. Bentes. Levantamento Bibliográfico Sobre O Fenômeno Oligárquico. Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará - I.O.C.E. , 1987.

STUDART, Guilherme. Datas e Fatos Para a História do Ceará. Fortaleza, Typographia Studart, 1896.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso ( Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989). Rio de Janeiro, Campus, 1989.

- ANDRADE, Manoel Correia de. A Terra e o Homem do Nordeste. São Paulo, Brasiliense, 1968.
- ANDRADE, Manoel Correia de. Estado, Capital e Industrialização no Nordeste. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- ALVES, Joaquim. História das Secas (Séculos XVII a XIX). Fortaleza, Instituto do Ceará, 1953, Coleção Instituto do Ceará, Monografia Nº 23, vol 1º.
- AZEVEDO, Fernando de. Canaviais e Engenhos na Vida Política do Brasil. São Paulo, Melhoramentos, 1958.
- BARAN, Paul A. A Economia Política do Desenvolvimento. Trad. port. 4ª edição. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- BARRETO, Lêda. Julião - Nordeste - Revolução. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1969.
- BASBAUM, Leôncio. História Sincera da República. São Paulo, Fulgor, 1968.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. O Governo Kubitschek (Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política). São Paulo, Paz e Terra, 1976.
- BETTELHEIM, Charles. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación. 3ª ed. Madrid, Editorial Tecnico, 1971.
- BIELCHOWISKY, Ricardo Alberto. Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro, IPEA/IPES, 1988.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade (para uma teoria geral da política). Trad. port. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Trad. port. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- BOCCARA, Paul. O Capitalismo Monopolista de Estado, Lisboa, Seara Nova, 1977.
- BURSZTIN, Marcel. O Poder Dos Donos (Planejamento e Clientelismo no Nordeste). Petrópolis, Vozes, 1984.
- BUSTELO, Eduardo S. & BROMLEY, Ray. Política X Técnica no Planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- CALLADO, Antônio. Os Industriais da Seca: "Galileus" de Pernambuco (Aspecto da Luta Pela Reforma Agrária). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960.
- CARDIN, Fernão. Tratado da Terra e Gente do Brasil. 3ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional/MEC, 1978, col. Brasiliana, nº 168.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "As Classes no Capitalismo Contemporâneo." Revista de Economia Política. São Paulo, 2(1) : - , p. 34-50, JAN/MAR. São Paulo, Brasilense, 1982.
- CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevão (orgs.) - Política e Sociedade. Rio de Janeiro, Nacional, 1976, vol. I.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do Desenvolvimento Brasileiro: Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros. São Paulo, Paz e Terra, 1976.
- CARONE, Edgard. República Velha (Evolução Política). São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.
- CARONE, Edgard. A República Liberal (Instituições e Classes). São Paulo, DIFEL, 1985.

- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, & HAGUETTE, Teresa Maria Frota ( Org.). Trabalho e Condições de Vida no Nordeste Brasileiro. São Paulo/Brasília, Hucitec/CNPq, 1984.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreiria de. O Nordeste e o Regime Autoritário. São Paulo, Hucitec/SUDENE, 1987.
- CARVALHO, José Otamar de. O Nordeste Semi-Arido: Questões de Economia Política e de Política Econômica. Campinas, UNICAMP, 1985 (tese de doutorado).
- CASIMIRO, Liana Maria Carleial. Seca (Momento Para Repensar a Pobreza do Nordeste). Fortaleza, Instituto Evaldo Lodi/FIEC, 1984.
- CASTRO, Iná Elias. O Mito da Necessidade (Discurso e Prática do Regionalismo Nordestino). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1992.
- CHACON, Vamireh. História dos Partidos Brasileiros. Brasília, UnB, 1985.
- CHACON, Vamireh. Estado e Povo no Brasil (As Experiências do Estado Novo e da Democracia Populista: 1937-1964). Rio de Janeiro, José Olímpio, 1977.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia (O Discurso Competente e Outras Falas). São Paulo, Moderna, 1981.
- CHILCOTE, Ronald H. Transição Capitalista e a Classe Dominante no Nordeste. São Paulo, T.A. Queiroz/EDUSP, 1991.
- CORAZZA, Gentil. Teoria Econômica e Estado (de Quasnav a Keynes). Porto Alegre, Tese FEE n. 11, 1986.

DIOGENES, Glória M. dos Santos. As Eleições de 1954 e 1958 no Ceará: Os Partidos e Suas Lideranças. Fortaleza, U.F.C , 1989.

ESTAVAM NETO, José. DNOCS: Ontem e Hoje, Sustentáculo da Nascente Civilização da Seca. João Pessoa, DNOCS/ Ministério da Irrigação, 1987.

FAORO, Raymundo. Os donos do Poder. 7ª ed. Rio de Janeiro, Globo, 1987.

FAUSTO, Boris. Revolução de Trinta: Historiografia e História. São Paulo, Brasiliense, 1970.

FERREIRA, Benedito Genésio . A Estada de Ferro de Baturité: 1870-1930. Fortaleza, U.F.C/ Stylus, col. Estudos Históricos Nº 1, 1989.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil (Ensaio de Interpretação Sociológica). Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

FIGUEREDO, Ferdinando. As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da CEPAL. Revista de Economia Política, 10, (4):-, outubro/dezembro de 1990. São Paulo, Brasiliense, 1990.

FURTADO, Celso. A Operação Nordeste. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

FURTADO, Celso. A Fantasia Desfeita. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. A Fantasia Organizada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 17ª ed. São Paulo, Nacional, 1980.

- FURTADO, Celso. A Economia Latino-Americana. 2ª ed. São Paulo, Nacional, 1978.
- FUSER, Cláudia. A Economia dos Bispos - O Pensamento Econômico da CNBB (1952/1982): São Paulo, Bienal, 1987.
- GALBRAITH, John Keneth. O Novo Estado Industrial. Trad. port. São Paulo, Pioneira, 1973.
- GALBRAITH, John Keneth. A Economia e o Interesse Público. Trad. port. São Paulo, Pioneira, 1986.
- GOLDSMITH, Raymond W. Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro Sob Um Século de Inflação. São Paulo, Bamerindus/Habra, 1986.
- GUERRA, Paulo Brito. A Civilização da Seca (O Nordeste é uma História Mal Contada). Fortaleza, MINTER/DNOCS, 1981.
- GUERRA, Paulo Brito. Acúdes Públicos do Nordeste. 3ª edição. Fortaleza, MINTER/DNOCS, 1990.
- HIRSCHMAN, Albert O. Política Econômica na América Latina. Trad. port. Rio de Janeiro, Fundo da Cultura, 1965.
- HOLANDA, Nilson. Planejamento e Projetos. 11ª edição. Fortaleza, Edições U.F.C., 1982.
- IANNI, Octávio. O Colapso do Populismo no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.
- IANNI, Octávio. Estado e Planejamento no Brasil. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986.
- INGLESIAS, Francisco. Momentos Democráticos na Trajetória Brasileira. In JAGUARIBE, Hélio. ... [et al]. Brasil. Sociedade Democrática. Col. Documentos Brasileiros, vol Nº 196. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.

KALECKI, Michal. Economias em Desenvolvimento. Trad. port. São Paulo, Biblioteca Vértice, 1987.

LAFER, Celso. O Sistema Político Brasileiro. São Paulo, Perspectiva, 1978.

LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1970.

LESSA, Carlos F. T. Quinze Anos de Política Económica em Brasil. In Boletim Económico da América Latina, 1964, vol. IX Nº 2.

LIMA, Heitor Ferreira. História do Pensamento Económico no Brasil. São Paulo, Nacional, 1976, Col. Brasiliana, vol. 360.

LIPIETZ, Alain. As Transformações na Divisão Internacional do Trabalho: Considerações Metodológicas e Esboço de Teorização. São Paulo, Espaço & Debates, 4(12):66-94, 1984.

LOPES, Carlos Thomaz. Planejamento, Estado e Crescimento. São Paulo, Pioneira, 1990.

LYRA, A. Tavares de. Organizações Política e Administrativas no Brasil (Colônia, Império e República). São Paulo, Nacional, 1952.

MACEDO, Joaryvar. Império do Bacamarte. Fortaleza, U.F.C., 1990.

MANTEGA, Guido. A Economia Política Brasileira. 4a ed. Petrópolis, Polis/Vozes, 1981.

MARTINS, Rui Nogueira (relator). Fundamentos Políticos Brasileiros: Sistema Eleitoral. São Paulo, Instituto de

- Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, 1952.
- MARANHAO, Silvio (org.). A Questão Nordeste. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- MARRAMA, Vittorio. Problemas e Técnicas de Programação Económica. 2a ed. Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1970.
- MENESES, Djacir. O Outro Nordeste. Rio de Janeiro, José Olympio, 1937.
- MELLO, J. M. Cardoso de. Capitalismo Tardio. São Paulo, Brasiliense, 1979.
- MIGLIOLI, Jorge. Introdução ao Planejamento Económico. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- NOVAES, Manoel. Memórias do São Francisco. Brasília, CODEVASF, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista. 5a ed. Petrópolis, Vozes, 1987.
- OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma Re(li)gião. 4a ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Elo Perdido (Classes e Identidade de Classe). São Paulo, Brasiliense, 1987.
- OLIVEIRA, Francisco de. Estado e Ciência Económica: A Contribuição da Economia para uma Teoria do Estado. Ensaio de Opinião. Rio de Janeiro, 5: 9-17. Abr, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de. A Economia da Dependência Imperfeita. 4ª ed. Rio de Janeiro, Grall, 1984.
- OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1957.



- PAULINO, Francisco Souto. Nordeste: Poder e Subdesenvolvimento Sustentado. Fortaleza, UFC, 1992.
- PAZOS, Felipe. Cincuenta Años de Pensamiento Económico en la América Latina. El Trimestre Económico. México, Octubre-Diciembre de 1983, no 200, vol. L(4).
- PERRUCCI, Gadiel. A República das Usinas. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- POULANTZAS, Nicos. Estado, Poder e Socialismo. Trad. port. 2a ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.
- PRADO JR, Caio. História Econômica do Brasil. 30ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1994.
- PREBISCH, Raul. Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano. Trad. Port. Rio de Janeiro, Fundo da Cultura, 1964.
- RICHARDSON, Harry W. Economia Regional. Trad. Port. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- RODRIGUEZ, Octávio. Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1981.
- ROSSETTI, José Paschoal. Política e Programação Econômicas. São Paulo, Atlas, 1981.
- ROSSETTI, José Paschoal. Economia Brasileira. São Paulo, Atlas, 1984, p. 71.
- ROSSETTI, José Paschoal , CONTADOR, Cláudio Roberto, VILLÇA, Maria José & ZOUĐINE, Renata Miceli. Economia de Mercado: Fundamentos, Falácias e Valores. Caracterização do Caso Brasileiro. Rio de Janeiro, IBMEC/CODIMEC, 1985, p. 295.

SAMPAIO, Yony (org.). Nordeste Rural: A Transição para o Capitalismo. Recife, U.F.Pe, 1987.

SILVA, Janice Tehodoro da. Raizes da Ideologia do Planejamento: Nordeste(1889/1930). São Paulo, Ciências Humanas, 1978.

SILVA, Sérgio. Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. O Regionalismo Nordestino (Existência e Consciência da Desigualdade Regional). São Moderna, 1984.

Silveira, Rosa Maria Godoy. Regionalismo, Ideologia do Espaço; a Gênese da Região Nordeste. São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH, USP, 1980.

SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco. Trad. port. São Paulo, Paz e Terra, 1981.

SMITH, Roberto. Troca Desigual e Industrialização no Nordeste. São Paulo, IPE/USP, 1985.

SOBRINHO, Thomaz Pompeu. História do Ceará (História das Secas). Fortaleza, Batsita Fontenele, s/d, Col. Instituto do Ceará, monografia Nº 23.

SOUZA, Itamar de & MEDEIROS FILHO, João. Os Degredados Filho da Seca. 3a ed. Petrópolis, Vozes, 1984.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. O Processo Político - Partidário Na Primeira República. In MOTA, Carlos Guilherme (Org.). Brasil em Perspectiva. 4ª ed., São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.

- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Estado Partidos e Políticos no Brasil (1930-1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- SOUZA, Raul Alves de. História Política dos Governos da República. Rio de Janeiro, Empresa Graphica Paulo, Pongetti & Cia, 1927.
- SOUZA, João Gonçalves de. O Nordeste Brasileiro (Uma Experiência de Desenvolvimento Regional). Fortaleza, BNB, 1979.
- SUCUPIRA, Luis Cavalcante. A Política Dos Governadores (Edição Comemorativa do Centenário do Instituto do Ceará). Fortaleza, IOCE, 1986.
- SZMRECSANYI, Tamás. O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975). São Paulo, HUCITEC/UNICAMP, 1979.
- TAMER, Alberto. O Mesmo Nordeste. São Paulo. Herder, 1968.
- TELAROLLI, Rodolpho. Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha. São Paulo, Brasiliense, 1982, Col. Tudo é História.
- TREVISAN, Maria José. 50 Anos em 5... A FIESP e o Desenvolvimentismo. Petrópolis, Vozes, 1986.
- THEOPHILO, Rodolpho. Histórias das Seccas do Ceará (1877 a 1880). Rio de Janeiro, Imprensa Inglesa, 1922.
- VERSIANI, Flávio Rabelo & BARROS, José Roberto Mendonça de. Formação Econômica do Brasil (a experiência da industrialização). São Paulo, Saraiva/ANPEC, 1978.

- VIANA, Sérgio Besserman. A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro, BNDES, 1987.
- VILAÇA, M. Vinícios & ALBUQUERQUE, R. Cavalcante. Coronel, Coroneis. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.
- VILLELA, Annibal Villanova & SUZIGAN, Wilson. Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira 1889-1945. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.
- WEBER, Max. Economía y Sociedad. Trad. esp. México, Fondo da Cultura, 1974.
- WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Trad. port. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- WEFFORT, Francisco. O Populismo na Política Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

ANEXOS

## ANEXO I

"LEI Nº 1.649 DE 19 DE JULHO DE 1952 \*

*Dispõe sobre a constituição do Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências.*

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## CAPITULO I

*Constituição do Banco*

Art. 1º - É Poder do Executivo autorizado a promover todos os atos necessários à constituição do Banco do Nordeste do Brasil, como um dos órgãos de execução do programa assistencial previsto no art. 198 da Constituição.

Art. 2º - O Banco do Nordeste do Brasil será organizado sob a forma de sociedade por ações e os seus estatutos, que dependeram de prévia aprovação do Presidente da República, obedeceram às linhas gerais consubstanciadas na presente lei, e aos dispositivos, por esta não derogados, da legislação bancária e do Decreto-lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940.

Art. 3º - O Banco do Nordeste do Brasil terá sede na cidade de Fortaleza.

Parágrafo 1º - O Banco terá uma filial em cada um dos Estados compreendidos no Polígono das Sêcas.

\* Publicada em BNB. Banco do Nordeste (Origens) I. Fortaleza, 1958. Série Documentação e Biblioteca.

Parágrafo 2º - As filiais de que trata o parágrafo anterior terão, conforme dispuserem os estatutos, e guardadas as normas gerais do Banco, autonomia na aplicação dos recursos que, na conformidade do art. 14, couberem aos respectivos Estados.

Parágrafo 3º - As agências irão sendo instaladas na área do Polígono, de modo que haja, em cada Estado, pelo menos uma agência por 400.000(quatrocentos mil) habitantes da respectiva área seca e um mínimo de duas agências por Estado.

## CAPITULO II

### Recursos

Art 4º - Serão os seguintes os recursos do Banco do Nordeste do Brasil:

- a) capital social;
- b) parte do fundo a que se refere o art. 1º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949;
- c) depósitos nas condições que forem fixadas nos Estatutos;
- d) lucros verificados nas operações;
- e) produtos do lançamento de títulos de sua responsabilidade nas condições permitidas pela lei.

Art. 5º - O capital inicial do Banco será de cem milhões de cruzeiros (100.000.000,00) dividido em ações comuns, nominativas, de mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00) cada uma, das quais o Tesouro Nacional subscreverá, no mínimo,

setenta por cento(70%), no valor de setenta milhões de cruzeiros (70.000.000,00), ficando os restantes trinta por cento(30%), no montante de trinta milhões de cruzeiros(30.000.000,00), destinados a abertura de subscrição pública.

Parágrafo 1º - Caberá ao Tesouro Nacional, se necessário, completar a cota reservada à subscrição particular e não subscrita.

Parágrafo 2º - E o Tesouro Nacional autorizado a subscrever a sua cota inicial de capital com parte do Fundo constituído em obediência ao disposto no art. 198, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Parágrafo 3º - E o Poder Executivo autorizado a baixar os atos necessários ao reajustamento periódico do capital social, conforme a conveniência das operações do Banco, incorporando parte dos depósitos previstos no artigo seguinte e levando em conta o disposto no art. 17.

Art. 6º - O Tesouro Nacional depositará cada ano, em conta especial no Banco do Nordeste, entre 50% e 80% da incorporação anual do Fundo a que se refere o art. 198, parágrafo 1º da Constituição, para as operações referidas no mesmo dispositivo constitucional, *in fine*, observando sempre o disposto no parágrafo 3º do art. da Lei nº 1.004 de 24 de dezembro de 1949.



### CAPÍTULO III

#### Administração

Art. 7º - O Banco será administrado por uma diretoria composta de seis membros, sendo um presidente e cinco diretores, com a assistência de um Conselho Consultivo e de outros órgãos previstos na lei ordinária.

Parágrafo 1º - O Presidente será de livre nomeação do Presidente da República, entre pessoas de notório conhecimento dos problemas peculiares à região.

Parágrafo 2º - Os Diretores serão escolhidos pela forma e prazo que os Estatutos determinarem, não podendo este ser superior a quatro anos, mas permitida a reeleição.

Parágrafo 3º - Vetado.

Parágrafo 4º - As resoluções da Diretoria serão tomadas por maioria de votos, cabendo ao Presidente o direito de veto, com recurso para o Ministro da Fazenda.

Parágrafo 5º - O Conselho Consultivo, constituído conforme determinarem os estatutos, incluirá obrigatoriamente o Diretor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, o Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco, um representante da agricultura, um da indústria e um do comércio da região, escolhidos mediante indicação das federações regionais, ou organizações semelhantes através das confederações regionais, ou organizações semelhantes através das confederações nacionais respectivas.

## CAPITULO IV

## Atribuições

Art. 8º - O Banco do Nordeste do Brasil prestará assistência mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter reprodutivo, na área do Polígono das Sêcas, especialmente para:

- a) despesas que couberem ao tomador de empréstimo para a construção de açudes por cooperação com o Governo Federal ou com o governo estadual, até o limite de setenta por cento(70%) do prêmio concedido;
- b) perfuração e instalação de poços;
- c) obras de irrigação;
- d) aquisição ou construção de silos e construção de armazéns e fenis nas fazendas;
- e) aquisição ou reforma de equipamentos e máquinas agrícolas ou industriais e aquisição de reprodutores e animais de trabalho;
- f) produção de energia elétrica;
- g) plantação técnica e intensiva de árvores próprias à ecologia regional, especialmente as xerófilas de reconhecido valor econômico.
- h) serviços e obras de saneamento e desobstrução e limpeza de rios e canais;
- i) financiamento de safras agrícolas em geral, de preferência por intermédio de cooperativas agrícolas;
- j) financiamento, mediante penhor mercantil, dos produtos da Região até o limite máximo de oitenta por cento(80%)

de seu valor comercial, ou preço mínimo, oficialmente fixado;

k) construção e instalação de armazéns, nos centros de coleta e distribuição e de usinas de beneficiamento e industrialização de produtos da região, e que concorram para o desenvolvimento e estabilidade da produção agropecuária;

l) desenvolvimento e criação da indústria, inclusive artesanais e domésticas, que aproveitarem matérias-primas locais, que ocuparem com maior produtividade as populações ou que sejam essenciais à elevação dos seus níveis de consumo essencial, no Polígono das Sêcas;

m) aquisições, preparo e loteamento de terras para venda de pequenas propriedades rurais, a prazo longo, bem como despesas de transporte e sustento de colono durante o período inicial; atendidas, porém, as exigências da lei bancária comum ou estatutos quanto à manutenção de reservas em propriedades imobiliárias.

Art. 9º - O Banco do Nordeste do Brasil poderá fazer empréstimos a Prefeituras Municipais localizadas no Polígono das Sêcas, para qualquer um dos fins previstos nas letras a a i do artigo anterior, e bem assim para a realização de serviços de água e esgotos, mediante a utilização dos recursos a que se referem as letras c, d e e, do art. 4º.

Art. 10. - Poderá ainda o Banco do Nordeste do Brasil realizar, em benefício de empreendimentos que comprovem o

desenvolvimento econômico da região compreendida no Polígono das Sêcas, tôdas as operações habituais dos corretores e bancos ou sociedades de investimentos, permitidas pela lei, como sejam:

- a) estudar empreendimentos econômicos e oferecê-los ao capital privado ou lança-los à subscrição pública, na área de sua operação;
- b) garantir a tomada de determinada cota do capital e a adquirir, para revenda posterior;
- c) financiar mediante hipoteca;
- d) adquirir ou construir e ceder em locação, com opção de compra, os imóveis convenientes à instalação de fabricas, uma vez possam êles ser facilmente utilizáveis por outras emprêsas ou para outros fins;
- e) colaborar com bancos e sociedades de investimentos para a realização de empreendimentos que correspodam às suas finalidades.

Parágrafo unico. Para fins das letras b a e dêste artigo, o Banco poderá emitir títulos de rendimento fixo ou variável, conforme fôr permitido pela lei, como sejam:

## CAPITULO V

### Condições das Operações

Art. 11. - Os prazos, juros e outras condições dos empréstimos serão fixados, atendendo aos aspectos econômicos dos empreendimentos e projetos, à existência dos recursos e à finalidade assistencial do Banco.

Art. 12. - Na regulamentação desta Lei, ou nos atos constitutivos a que se refere o art. 1º, o Poder Executivo determinará a prioridade e as condições, nela não previstas, das operações do Banco.

Art. 13. - Os recursos da conta especial a que se refere o art. 6º, somente poderão ser aplicados para qualquer dos fins previstos no art. 8º desta Lei, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área do Polígono das Sêcas, inclusive empresas agrícolas, empresas industriais e cooperativas.

Parágrafo 1º Vetado.

Parágrafo 2º Nos casos das letras *j* a *n*, os prazos, juros e demais condições serão estabelecidos na conformidade do que dispõem os arts. 11 e 12.

Parágrafo 3º - Vetado.

Parágrafo 4º - Vetado.

Art. 14. - Vetado.

## CAPITULO VI

### Disposições Gerais

Art. 15. A parte do capital subscrito pelo Governo da União, de acôrdo com os parágrafos 2º e 3º do art. 5º, não terá direito a dividendos, se às ações subscritas por outras pessoas físicas e jurídicas não couber um dividendo mínimo de 10%. Os dividendos que tocarem à União não poderão ser retirados.

Parágrafo único. - Não serão abonados juros aos depósitos previstos na art. 6º.

Art. 16. - O Banco do Nordeste do Brasil operará, sempre que possível, em colaboração com outros bancos e de preferência através de agências locais de bancos nacionais, particularmente de caráter cooperativo ou de contróle da União e dos Estados e Municípios.

Parágrafo único. - O Banco do Nordeste do Brasil dará preferência, igualmente, às operações por intermédio de cooperativas, e a financiamentos diretos a essas entidades, para as quais serão estabelecidas condições mais favoráveis.

Art. 17. - O Poder Executivo, ao adotar as providências autorizadas no parágrafo 3º do art. 5º e ao regulamentar as operações do Banco, levará em conta a necessidade de um nível mínimo de liquidez, a fim de reforçar a reserva líquida constituída para socorro às populações atingidas pelas sêcas.

Parágrafo único. O regulamento estabelecerá os favores especiais que devem ter os tomadores de empréstimos nos anos de sêcas, sob a forma de redução, isenção ou adiamento do pagamento de juros e amortizações, conforme a natureza das operações e a gravidade local do flagelo.

Art. 18. - O Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas e outros órgãos públicos prestarão assistência técnica que estiver a seu alcance.

Parágrafo único. - O banco, por sua vez, colaborará, através do Escritório Técnico de estudos econômicos, que

manterá, no exame dos problemas da Região a cargo do Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas.

Art. 19. - O Banco apresentará anualmente ao Poder Executivo, até 31 de janeiro, relatório sobre suas atividades, o qual será remetido ao Congresso juntamente com a conta de movimento, a que se refere o art. 11 da Lei nº 1.004.

Art. 20. - E o Poder Executivo autorizado a dar a garantia do Tesouro para os depósitos e os títulos emitidos pelo Banco do Nordeste, bem como para os empréstimos que faça no estrangeiro, destinados a empreendimentos econômicos, e órgãos próprios da administração federal.

Art. 21 - A parte da reserva a que se refere o parágrafo 1º do art. 198 da Constituição e que não seja depositada no Banco do Nordeste ou integrada no seu capital, na forma desta lei, poderá constituir depósito especial no Banco do Brasil para atender à finalidade do parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 1.004, conforme as condições que forem contratadas entre estes e o Governo.

Art. 22. - O Poder Executivo, ouvido o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, poderá autorizar a que no Banco do Nordeste possam ser realizados, em condições equiparadas às do Banco do Brasil, depósitos do Tesouro e de órgãos e entidades públicas, depósitos judiciais e outros depósitos ou tomada de títulos, determinados pela lei a instituições públicas ou

subordinadas a controle público em suas aplicações financeiras.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades públicas cuja atuação, no todo ou em parte, se faça na área do Polígono das Sêcas, utilizarão sempre que isso não prejudique suas atividades, quanto aos recursos financeiros mobilizados na região, os serviços bancários do Banco do Nordeste.

Art. 23. - O art. 1º e seu parágrafo 3º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, passam a ter a seguinte redação:

"Art. 1º - A lei orçamentária consignará, anualmente, uma dotação global correspondente a 1%(um por cento) da renda tributária prevista da União, para constituir o depósito especial de que trata o parágrafo 1º do art. 198 da Constituição Federal."

"Parágrafo 3º Em nenhuma hipótese, a reserva especial, sem aplicação, destinada ao socorro às populações durante as calamidades, poderá ser inferior à quantia correspondente a 1%(um por cento) da renda tributária prevista"

Art. 24. - É vedado ao Banco do Nordeste do Brasil conceder empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas que não sejam estabelecidas no Polígono das Sêcas ou que não tenham atividades na referida área.

Art. 25. - Os servidores do Banco do Nordeste do Brasil, excetuados os Diretores e os ocupantes de cargos



técnicos, definidos no Regulamento, serão admitidos mediante concurso.

Art. 26. - São revogados os arts. 3º a 10 da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, e as disposições em contrário.

Art. 27. - Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 1952, 131º da Independência e 64º da República.

GETULIO VARGAS

*Horácio Láfer*

*Alvaro de Souza Lima*

*Oswaldo Carijó de Castro".*

## ANEXO II

LEI Nº 3.692 - DE 15 DE DEZEMBRO DE 1959 \*

Institui a Superintendência de  
Desenvolvimento do Nordeste e dá  
outras providências

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional Decreta e eu sanciono  
a seguinte lei:

Art. 1º. - É criada a Superintendência do Desenvolvimento  
do Nordeste (SUDENE), diretamente subordinada ao Presidente  
da República, administrativamente autônoma e sediada na  
cidade do Recife.

Parag. 1º. - Para os fins desta lei, considera-se como  
Nordeste a região abrangida pelos Estados do Maranhão,  
Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco,  
Alagoas, Sergipe e Bahia.

Parag. 2º. - A área de atuação da SUDENE abrange, além dos  
Estados referidos no parágrafo anterior a zona de Minas  
Gerais compreendida no Polígono das Secas.

Parag. 3º. - Os recursos concedidos sob qualquer forma,  
direta ou indiretamente, à SUDENE, somente poderão ser  
aplicados em localidades compreendidas na área constante do  
parágrafo anterior.

Art. 2º. - A Superintendência do Desenvolvimento do  
Nordeste tem por finalidades:

---

\* Publicada em SUDENE. Legislação Básica. 4ª ed. Recife, 1979.

- a) - estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- b) - supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- c) - executar, diretamente ou mediante convênio acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
- d) - coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

Art. 3º. - A SUDENE será dirigida por um Superintendente, de livre escolha do Presidente da República, o qual será responsável pela execução das resoluções do Conselho Deliberativo e pela representação ativa e passiva do órgão, em juízo e fora dele.

Parag. 1º. - O Superintendente perceberá vencimentos equivalentes aos que estabelecer a lei para os cargos em comissão símbolo "CC-1".

Parag. 2º. - As funções do Superintendente poderão ser exercidas por dirigentes de órgão técnico ou financeiro da União, vedada a acumulação de vencimentos.

Art. 4º. - A SUDENE compreende:

- a) Conselho Deliberativo;
- b) Secretaria Executiva.

Art. 5º. - O Conselho Deliberativo será constituído de vinte e dois(22) membros, sendo nove(9) indicados pelos

Governadores dos Estados do Nordeste - um por Estado - três(3), membros natos, um(1) representante do Estado Maior das Forças Armadas e nove(9) representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- a) - Ministério da Agricultura;
- b) - Ministério da Educação e Cultura;
- c) - Ministério da Fazenda;
- d) - Ministério da Saúde;
- e) - Ministério do Trabalho , Indústria e Comércio;
- f) - Ministério da Viação e Obras Públicas;
- g) - Banco do Brasil S.A.;
- h) - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- i) - Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Parag. 1º. - São Membros natos:

- a) - O Superintendente da SUDENE;
- b) O Diretor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;
- c) - O Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco.

Parag. 2º. - Os Governadores dos Estados, sempre que o desejarem, assumirão pessoalmente a representação dos respectivos Estados.

Parag. 3º. - Os representantes dos órgãos e entidades mencionados neste artigo serão escolhidos entre seus servidores, e sua substituição, bem como a dos membros natos do Conselho, se processará na forma prevista em regulamento.

Art. 6º. - A Secretaria Executiva funcionará sob a direção e responsabilidade imediata do Superintendente e

terá sua estrutura estabelecida em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo Único - A Secretaria Executiva manterá escritórios na Capital da República e, à medida que for exigido pelo desenvolvimento de suas atividades, nos diversos Estados do Nordeste.

Art.7º. - Incumbem à SUDENE:

- a) - examinar e encaminhar com o seu parecer, ao Presidente da República, proposições que se relacionem com os problemas do desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos específicos para aplicação nessa região;
- b) - controlar, sem prejuízo das atribuições deferidas a outros órgãos, os saldos das dotações orçamentárias, créditos especiais, financiamentos e contas bancárias especiais dos gestores de projetos constantes do Plano Diretor, através dos elementos fornecidos pelos órgãos executivos;
- c) - fiscalizar o emprego dos recursos financeiros destinados especificamente ao desenvolvimento do Nordeste, inclusive mediante o confronto de obras e serviços realizados com os documentos comprobatórios das respectivas despesas;
- d) - sugerir, relativamente à região e em articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público(DASP), para as providências legislativas que se fizerem necessárias, a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos, sua

adequação às respectivas finalidades e, especialmente, a parte que lhes competir na execução do Plano Diretor;

e) - praticar todos os atos compreendidos em suas finalidades.

Parágrafo Unico - O Banco do Brasil S.A., o Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. fornecerão à SUDENE, trimestralmente e sempre que lhes forem solicitados, os estratos das contas a que se refere a alínea "b" deste artigo.

8º. - Será estabelecido em lei um Plano Diretor plurienal, no qual se discriminem, pelos diferentes setores, os empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região.

Parag. 1º. - Os programas anuais de trabalho das entidades e órgão federais, que se destinem ao desenvolvimento específico da região, serão elaborados com a colaboração e aprovação da SUDENE, dentro das diretrizes do Plano Diretor.

Parag. 2º. - Serão também estabelecidas em lei as alterações propostas pela SUDENE, no Plano Diretor, que modifiquem os orçamentos dos empreendimentos aprovados.

Parag. 3º. - Os programas e projetos de caráter local, incluídos, posteriormente, no Plano Diretor, durante os períodos de elaboração da lei orçamentária, não deverão absorver mais que 20%(vinte por cento) dos recursos comprometidos na execução anual do mesmo plano.

Parag. 4º. - A SUDENE apresentará ao Presidente da República, até 31 de março de cada ano, relatório sobre a execução do Plano Diretor no exercício anterior, o qual será encaminhado ao Poder Legislativo, para os fins legais.

Art. 9º. - O Orçamento Geral da União consignará recursos, devidamente discriminados, para a execução, em cada exercício, dos empreendimentos programados no Plano Diretor.

Parágrafo Único - A Proposta Orçamentária será instruída, por indicação da SUDENE, com os elementos necessários à discriminação a que se refere este artigo, obedecendo-se, tanto quanto possível, na atribuição de recursos para obras, serviços e empreendimentos nos diversos Estados do Nordeste, aos índices de gravidade da seca estabelecidos na Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949 (art. 9º. e parágrafos).

Art. 10. - Sem prejuízo dos mínimos previstos no art. 198, da Constituição e no art. 29 do Ato das Disposições Transitórias, e além dos demais recursos normalmente destinados a outros programas que vierem a ser incluídos no Plano Diretor, serão atribuídos à SUDENE recursos anuais, não inferiores a 2%(dois por cento) da renda tributária da União, fixada com base na última arrecadação apurada.

Parágrafo único - Os recursos de que trata esta artigo, bem como os decorrentes de créditos adicionais destinados à execução do Plano Diretor, não poderão ser suprimidos ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo.

Art. 11 - Será elaborado pela SUDENE, com a cooperação dos órgãos que atuam no Nordeste, um plano de emergência para o combate aos efeitos das secas e socorro às populações atingidas, durante a incidência, o qual será periodicamente revisto, de modo que possa ser aplicado imediatamente, sempre que for necessário.

Art. 12 - Os recursos atribuídos a entidades e órgãos governamentais para a execução de Plano Diretor e dos Programas decorrentes serão aplicados sob a supervisão e fiscalização da SUDENE.

Parágrafo Único - Constitui elemento essencial à prestação de contas das despesas efetuadas com a execução de obras e aquisição e instalação de equipamentos a cargo da SUDENE, ou por ela fiscalizadas, a exibição do laudo passado pela mesma, em que se ateste a execução parcial, ou final dos empreendimentos, em condições técnicas satisfatórias e em concordância com os projetos e especificações aprovados.

Art. 13 - Compete ao Conselho Deliberativo:

- a) - formular com base nos trabalhos técnicos da Secretaria Executiva, as diretrizes da política de desenvolvimento do Nordeste;
- b) - aprovar e encaminhar ao Presidente da República o projeto do Plano Diretor e os atos das respectivas revisões;
- c) - acompanhar a execução dos programas e projetos integrantes do Plano Diretor e os atos das respectivas revisões;



- d) - sugerir a adequação dos planos estaduais de desenvolvimentos à orientação do Plano Diretor e emitir parecer sobre os mesmos, quando solicitados pelos respectivos governos;
- e) - submeter à aprovação do Presidente da República plano especial de obras, de abastecimento e de assistência às populações flageladas, para ser executado na emergência da seca;
- f) - pronunciar-se sobre proposições da Secretaria Executiva no caso do art. 14, letra "i", e encaminhar aos poderes competentes sugestões a respeito;
- g) - opinar sobre a elaboração e execução de projetos do interesse do Nordeste, a cargo de órgãos federais que operem na região ou que tenham de realizar-se mediante o financiamento de instituições oficiais de crédito;
- h) - apreciar o relatório anual sobre a execução do Plano Diretor, encaminhando-o, no prazo legal, ao Presidente da República;
- i) - propor ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos dirigentes de órgãos ministeriais ligados a Presidência da República a adoção de medidas tendentes a facilitar ou acelerar a execução de programas, projetos e obras relacionados com o desenvolvimento do Nordeste, bem como a fixação de normas para sua elaboração;
- j) - propor ao Presidente da República:
  - 1) - a concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou autorização para o licenciamento de importação sem cobertura

cambial, prevista no Capítulo V do Decreto nº 42.820, de 16 de dezembro de 1957, para equipamentos destinados ao Nordeste, inclusive implementos agrícolas, considerados essenciais ao desenvolvimento da região;

2) - a declaração de prioridade em relação a equipamentos destinados ao Nordeste, para efeito da concessão de isenção de impostos e taxas de importação, nos termos do art. 18;

3) - a declaração de ser de interesses do desenvolvimento regional a extração e industrialização de minérios no Nordeste, nos termos do art. 19;

4) - a concessão de até 50%(cinquenta por cento) das divisas conversíveis provenientes das exportações do Nordeste, para importação de bens necessários ao desenvolvimento regional.

Parag. 1º. - O Conselho Deliberativo deliberará por maioria de votos, sob a presidência de um de seus membros, escolhidos na forma estabelecida no Regimento Interno da SUDENE.

Parag. 2º. - O Conselho Deliberativo poderá reunir-se fora da sede da SUDENE, em diferentes locais da região, ou na Capital da República.

Art. 14 - Compete à Secretaria Executiva:

a) - elaborar o projeto do Plano Diretor e preparar os atos de revisão anual do mesmo, submetendo-os ao Conselho Deliberativo;

b) - coordenar a ação de outros órgãos ou entidades, para a elaboração de programas e projetos que se enquadrem no Plano Diretor.

- c) - coordenar e fiscalizar a execução dos programas e projetos que consubstanciarem as diretrizes do Plano Diretor;
- d) - elaborar relatório anual sobre a execução do Plano Diretor e submetê-lo ao Conselho Deliberativo;
- e) - preparar, encaminhado-o ao Conselho Deliberativo, plano de obras, de abastecimento e assistência;
- f) - superintender e fiscalizar, na ocorrência de seca, a ação dos órgãos e serviços federais sediados na região, para execução de plano especial de obras, abastecimento e assistência;
- g) - elaborar ou contratar a elaboração de projetos e dar assistência técnica a órgãos federais, estaduais e municipais na elaboração de programas e projetos que objetivem o desenvolvimento do Nordeste;
- h) - executar os projetos que forem diretamente atribuídos a SUDENE;
- i) - interessar grupos privados em participarem dos projetos compreendidos no Plano Diretor
- j) - examinar proposições que se relacionarem com os problemas de desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos específicos para aplicação nessa região encaminhando o seu estudo ao Conselho Deliberativo, para o devido pronunciamento;
- l) - elaborar ou contratar a elaboração de estudos para o estabelecimento e a reformulação periódica do Plano Diretor;

- m) - articular-se com órgãos federais que operam no Nordeste, a fim de coordenar-lhes a ação e possibilitar seu melhor rendimento.
- n) - assistir o Conselho Deliberativo, suprindo-o das informações, estudos e projetos que se fizerem necessários ao exercício das respectivas atribuições;
- o) desincumbir-se das atividades administrativas necessárias ao exercício das respectivas atribuições;
- p) - apresentar, trimestralmente, ao Conselho Deliberativo, para as providências que o mesmo julgar convenientes, relatório sintéticos de suas atividades.

Art. 15 - A SUDENE utilizará, em regra, pessoal requisitado, que trabalhará, sempre que possível, em regime de tempo integral, podendo, nesse caso, o seu salário ser complementado, até cem por cento dos respectivos vencimentos, mediante aprovação do Presidente da República e publicação no Diário Oficial.

Prag. 1º. - Poderá também a SUDENE contratar, dentro dos recursos que lhe forem atribuídos, pessoal especializado para a realização de serviços técnicos, o qual ficará sujeito às normas da legislação trabalhista.

Parag. 2º. - A secretaria Executiva poderá ter igualmente, além dos servidores requisitados, pessoal próprio,

Parag. 3º. - O pessoal próprio de que trata o parágrafo anterior, somente poderá ser admitido mediante prova pública

de habilitação, vedado o preenchimento de cargos ou funções a título precário.

Art. 16 - Para efeito de execução dos projetos de sua competência, ou por ela aprovados, poderá a SUDENE promover, na forma da lei, desapropriações por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

Art. 17 - A SUDENE gozará das isenções tributárias deferidas pela legislação vigente aos órgãos da administração pública.

Art. 18 - Fica isenta de quaisquer impostos e taxas a importação de equipamentos destinados ao Nordeste, considerados preferencialmente os das indústrias de base e de alimentação, desde que, por proposta da SUDENE ou ouvido o parecer da mesma, sejam declarados prioritários em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo Único - A isenção de que trata este artigo não poderá beneficiar máquinas e equipamentos:

a) - usados ou reconicionados;

b) cujos similares no país, com esse caráter registrados, tenham produção capaz de atender, na forma adequada e reconhecida pela SUDENE, às necessidades da execução de desenvolvimento do Nordeste.

Art. 19 - Revogado o disposto no art. 72 da Lei nº 3.470 de 28 de novembro de 1958, passa a vigorar com a seguinte redação o art. 35 da Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956:

" Art. 35 - As indústrias químicas que aproveitarem matéria-prima local, ou indústrias de outra natureza que também a utilizem, nomeadamente as indústrias de fertilizantes, celulose, álcalis, coco, óleos vegetais e de cera de carnaúba, beneficiamento e tecelagem de caroá, agave e fibras nativas, beneficiamento e metalurgia de rutilo, ferro, tungstênio, magnésio, cobre, cromo, manganês, chumbo, zinco, ilmenita, e de outros minérios cuja extração e industrialização sejam declaradas do interesse do desenvolvimento regional, localizadas no Norte e Nordeste do País, inclusive Sergipe e Bahia, ou que venham a ser instaladas nessas regiões, pagarão, com redução de 50% (cinquenta por cento), o imposto de Renda e o adicional sobre os lucros em relação ao capital e às reservas, até o exercício de 1968, inclusive".

Parag. 1º. - As novas indústrias, previstas neste artigo, que se tenham instalado a partir da vigência da Lei nº 2.973, ou venham a instalar-se até 31 de dezembro de 1968, desde que não exista indústria na região que utilize matéria-prima idêntica ou similar e que fabrique o mesmo produto em volume superior a trinta por cento (30%) do consumo aparente regional, ou desde que as existentes já se beneficiem dos favores do presente parágrafo.

Parag. 2º. - São dedutíveis, para efeito de imposto de Renda, as despesas atinentes a pesquisas minerais realizadas, nas regiões do Norte e Nordeste, inclusive

Sergipe e Bahia, por concessionários de pesquisas ou lavra e por empresas de mineração legalmente organizadas.

Parag. 3º. - A declaração de tratar-se de minérios cuja extração e industrialização sejam do interesse do desenvolvimento regional far-se-á em decreto do Poder Executivo, mediante proposta de SUDENE, no que se referir ao Nordeste, inclusive Sergipe e Bahia.

Art. 20. - As dotações orçamentárias e os créditos adicionais destinados diretamente à SUDENE, quer para o funcionamento de seus órgãos, quer para a execução de projetos a seu cargo, serão automaticamente registrados pelo Tribunal de Contas e distribuídos ao Tesouro Nacional.

Parag. 1º. - O tesouro Nacional depositará a importância dessas dotações e créditos no Banco do Nordeste do Brasil S.A., em conta especial, à disposição da SUDENE.

Parag. 2º. - Os saldos das dotações e créditos a que se refere este artigo, quando não utilizados, serão escriturados como resto a pagar.

Parag. 3º. - O Superintendente da SUDENE apresentará ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a prestação de contas das despesas efetuadas no exercício anterior.

Art. 21 - O patrimônio da SUDENE é constituído pelo acervo do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959), incluindo os seus haveres, bens móveis, documentos e papéis do seu arquivo, que a ela serão incorporados na data de seu recebimento.

Art. 22 - É transferido para a SUDENE o saldo da dotação global constante do orçamento da despesa para o exercício de 1959, no sub-anexo 4.01.02, Verba 1.0.00, Consignação 1.6.00, Subconsignação 1.6.23 - Reparelhamento e desenvolvimento de programas, serviços e trabalhos específicos, item 3 - Despesas de qualquer natureza com a manutenção do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (Decreto nº 40.554 de 14 dezembro de 1956), inclusive elaboração de estudos, projetos e investigações econômicas e sociais.

Art. 23 - Para a execução das atribuições conferidas à SUDENE nos artigos 14 e 15 desta lei, é o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até a importância de Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros).

Art. 24 - Enquanto não for instituído o plano diretor previsto no artigo 8º, a SUDENE poderá promover a execução de projetos e planos parciais, a serem integrados naquele, os quais serão estabelecidos em lei, com a indicação dos respectivos recursos.

Art. 25 - É o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até a importância de um bilhão de cruzeiros (Cr\$ 1.000.000.000,00) à conta da qual correrão, na forma da legislação vigente, as despesas com os planos e projetos a que se refere o artigo anterior, sem prejuízo de recursos mais amplos e específicos que lhes forem atribuídos nas leis que os estabeleceram.



Art. 26 - Será colocada à disposição da SUDENE, trimestralmente, em conta especial do Banco do Brasil, importância nunca inferior a cinquenta por cento(50%) do valor dos ágios arrecadados, na forma da legislação em vigor, mediante a venda das divisas provenientes da exportação de mercadorias oriundas dos Estados a que se refere o parágrafo 1º do artigo 1º, deduzidas bonificações concedidas a exportadores da região.

Parágrafo Unico - As importâncias depositadas nos termos desse artigo serão aplicadas, sempre que possível, em projetos que visem fortalecer a economia de exportação dos Estados da região.

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

Parágrafo Unico - O estudo e o encaminhamento dos projetos a que se refere este artigo terão prioridade tanto na SUDENE como nos mencionados estabelecimentos de crédito.

Art. 28 - O Banco do Nordeste do Brasil S.A. aplicará pelo menos setenta por cento(70%) de seus recursos em empréstimos especializados com prazo mínimo de seis meses, e nos termos do artigo 8º da Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952.