



Revista Katálysis

ISSN: 1982-0259

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso  
de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal  
de Santa Catarina

Pinto, Gustavo Louis Henrique  
Política agrária no primeiro Plano Diretor da SUDENE: fome, abastecimento e política  
Revista Katálysis, vol. 25, núm. 3, 2022, Setembro-Dezembro, pp. 517-527  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação  
em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina

DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86087>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179672313011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UABEM  
[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

**ESPAÇO TEMÁTICO: DESIGUALDADE SOCIAL, FOME E PRODUÇÃO DE ALIMENTOS**

# Política agrária no primeiro Plano Diretor da SUDENE: fome, abastecimento e política

**Gustavo Louis Henrique Pinto<sup>1,2</sup>**

<https://orcid.org/0000-0002-1832-2038>

<sup>1</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Uruaçu, GO, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil

## Política agrária no primeiro Plano Diretor da SUDENE: fome, abastecimento e política

**Resumo:** No primeiro Plano Diretor da SUDENE (1961-1963), sob coordenação de Celso Furtado, a questão agrária constituiu importante paradigma para a construção de uma política de desenvolvimento para a região Nordeste. Este artigo busca analisar a política agrária sistematizada no documento do Anteprojeto do Plano Diretor em suas seguintes fases: o diagnóstico da crise social e efeitos da seca, a proposta de reestruturação agrícola direcionada à produção de alimentos e combate à fome, e a política de abastecimento e colonização para diminuição do deslocamento populacional forçado. Esses elementos constituem a base do prognóstico da política agrária da SUDENE e da proposta de transformação estrutural para redução das desigualdades sociais, para uma nova agricultura e um novo agricultor. O plano encaminhado pela SUDENE resultou da pactuação intraelites do Conselho Deliberativo da SUDENE, entre governadores e representantes de ministérios, e mesmo representando a “medida do possível” para a estrutura agrária, conheceu sua derrocada política.

**Palavras-chave:** SUDENE; Plano Diretor; Política agrária; Celso Furtado.

## Agrarian policy in the first SUDENE Master Plan: hunger, supply and politics

**Abstract:** In the first SUDENE Master Plan (1961-1963), under the coordination of Celso Furtado, the agrarian question constituted an important paradigm for the construction of a development policy for the Northeast region. This work aims to analyze the agrarian policy systematized in the Master Plan Draft document in its following phases: the diagnosis of the social crisis and the effects of the drought, the proposal for agricultural restructuring aimed at food production and the fight against hunger, and the supply policy and colonization to reduce forced population displacement. These elements form the basis of the prognosis of SUDENE's agrarian policy and the proposal for structural transformation to reduce social inequalities, for a new agriculture and a new farmer. The plan forwarded by SUDENE resulted from the intra-elite pact of the SUDENE Deliberative Council, between governors and representatives of ministries, and even representing the “measure of the possible” for the agrarian structure, it met its political collapse.

**Keywords:** SUDENE; Master plan; agrarian policy; Celso Furtado.

Recebido em: 03.03.2022. Aprovado em: 20.05.2022. Revisado em: 04.07.2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non-Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

## Introdução

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, criada em 1959, com projeto e direção do economista Celso Furtado (até 1964), representa a primeira experiência de planejamento regional do Nordeste. Segundo Bielschowsky (2004), ela resultou da força política do nacional-desenvolvimentismo de setor público e empenhou-se pela interpretação heterodoxa do estruturalismo cepalino gestado na década de 1950. A SUDENE foi uma conjugação de forças políticas do Centro-Sul e do Nordeste, a fim de realizar política de industrialização, de reestruturação da economia agrícola, de racionalidade administrativa, entre outros esforços na superação de desigualdades econômicas e sociais. A partir de um diagnóstico dos desequilíbrios regionais de Furtado em “Uma política de desenvolvimento econômico do Nordeste” (GTDN, 1959), documento endossado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), foram apresentados os eixos estruturais de orientação das primeiras políticas propostas pela SUDENE, o que fundamentou o primeiro Plano Diretor (PD) da instituição, encaminhado ao Congresso Nacional como proposta do Executivo Federal em maio de 1960.

Os planos diretores da SUDENE são objetos previstos na lei de criação do órgão (Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959), devendo estabelecer os determinantes da política de desenvolvimento para a região e, principalmente, a sua execução orçamentária, o que o condicionava à aprovação pelo Congresso Nacional enquanto lei ordinária. O primeiro PD da SUDENE (Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961), apesar de ser formulado para o triênio 1961-1963, somente foi sancionado em dezembro de 1961, e se tornou um importante documento de planejamento regional. Esse plano continha, entre suas características, um diagnóstico geral de orientação da política que resultava da pactuação política intrarregional entre governadores, já que era fruto do encaminhamento do Conselho Deliberativo (Condel)<sup>1</sup> da SUDENE; continha análise estatística sistematizada; e conjugava unidade de ação entre ministérios e autarquias; portanto, significava uma possibilidade distinta de transformação estrutural da economia nordestina a partir da ação estatal.

A SUDENE é historicamente recordada pela política de incentivos fiscais destinado aos investimentos principalmente industriais, que já está contida no primeiro PD e que avança no II PD, conhecida como o “Mecanismo 34/18”<sup>2</sup>. Araújo (2009, p. 37) afirma que diante do destaque dado à industrialização na política da SUDENE, “a questão da fome e da produção de alimentos no Nordeste ficou menos destacada”, porém, quando observados o primeiro diagnóstico (GTDN, 1959) e o próprio PD (BRASIL, 1960a), a agricultura foi setor-chave nessas políticas. A fome, a crise de abastecimento, os movimentos migratórios, as consequências da seca de 1958, assim como a organização dos trabalhadores rurais e as tensões em torno da questão agrária nordestina, são elementos de profundo impacto na economia e sociedade nordestina, e foram amplamente considerados no PD.

Este artigo tem o objetivo de identificar no Anteprojeto do Primeiro Plano Diretor (PD) da SUDENE — para o período 1961-1963 — a proposta de política agrária direcionada à “reestruturação da economia agrícola” e à produção de alimentos no enfrentamento à fome, à crise de abastecimento e à situação de calamidade social. A proposição é que a catástrofe da seca de 1958, a migração forçada e a fome tiveram um peso significativo para a formação da SUDENE em 1959, e podem ser constatadas no diagnóstico e na política agrária do primeiro PD. A fome e a produção de alimentos, enquanto temas sobrepujados pelo debate da industrialização, na perspectiva de Araújo, são aqui tomados como elementos para compreensão da política agrária planejada pela SUDENE. A reestruturação da economia agrícola/rural<sup>3</sup> proposta no PD da SUDENE foi o maior esforço do governo federal de política agrária para a região, considerando sua extensão geográfica, o volume orçamentário e a mobilização de esforços.

Há uma tentativa do PD de reorganização da economia agrícola através do “aproveitamento mais racional” das zonas úmidas, de uma economia mais resistente da caatinga com uso das possibilidades de irrigação, conjugando amplos setores dessa economia como a produção, a distribuição, o armazenamento e o consumo. Também há outras esferas de atuação proposta, como a realização de pesquisa agrônômica, um projeto de colonização do Maranhão e sul da Bahia e ações para saúde pública e educação de base.

A pesquisa documental tem por base a versão oficial do Anteprojeto do PD aprovado pelo Condel, que se encontra no dossiê consolidado do projeto de lei no Congresso Nacional (BRASIL, 1960a), as mensagens presidenciais e as atas das reuniões do Condel. O caminho percorrido é, primeiro, apresentar a antessala do PD, caracterizando alguns elementos da questão agrária nordestina que incidiram sobre a elaboração do PD;

no segundo momento, analisar a política agrária em si contida no Anteprojeto do PD e aprovada pelo Condel; por fim, apresentar os descaminhos da política agrária e a derrocada do PD.

Não é de nosso interesse avaliar as políticas realizadas, já que o adiantado da aprovação e as tensões políticas, principalmente aquelas ligadas ao governo federal em 1961, impediram a real extensão da política. A avaliação de políticas públicas analisadas em perspectiva histórica pode vingar na melhor compreensão da extensão destas políticas, tarefa a ser realizada em outro trabalho. O que nos interessa é expor os vínculos entre o diagnóstico da SUDENE e de Celso Furtado e a política agrária contida no Anteprojeto do PD, apresentando que a extensão desse plano e as possibilidades reais da política agrária eram a “medida do possível” na institucionalização da principal ação sobre a estrutura agrária nordestina no período (1960-1964). Ao moderar ações de alteração no quadro da questão fundiária, o PD foi capaz de aglutinar um projeto de combate à fome e reorganização da economia agrícola pensada a partir da problematização dos trabalhadores rurais, porém, a vitalidade dessa política agrária foi cernida, não avançando na extensão do PD.

### A antessala do Plano Diretor

A questão agrária nordestina foi central para a correlação de forças do sistema político nacional no período que compreende entre a seca de 1958 e a formação da SUDENE em 1959, sendo determinante na agenda nacional-desenvolvimentista de planejamento regional para o Nordeste. A crise social, por conta da catástrofe da seca em 1958, foi decisiva no diagnóstico apresentado por Furtado através do GTDN (1959), e que lançou as diretrizes iniciais da SUDENE. Furtado retornou ao Brasil em 1958, após estágio de um ano em Cambridge, momento em que produziu sua obra “Formação econômica do Brasil”, e realizou extensa viagem pelo Nordeste ao longo do segundo semestre de 1958, quando esteve à frente de uma diretoria sobre temas do Nordeste, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), posto que também o projetou para a coordenação do GTDN. Em uma rara oportunidade que temos de conhecer as percepções individuais e particulares de Furtado, realizadas na forma de escritos privados, sem a intenção de publicação, os quais foram apresentados em “Diários intermitentes, 1937-2002” (FURTADO, 2019), Furtado relata uma cena de pessoas aglomeradas em um grande centro urbano, a cidade de Fortaleza no caso, e que estavam à procura de alimentos. Vejamos:

FORTALEZA, 28.10.58

Visitei ontem o porto e vi uma porção de gente aglomerada perto de um navio. Perguntei se se tratava de passageiros – passageiros humildes de alguma linha fluvial ou costeira. Disseram-me que não. Eram simplesmente pessoas que ali estavam aguardando o desembarque de sacos de farinha de trigo. Durante o desembarque, um deles – mais atrevido – consegue avançar e perfurar um dos sacos. O carregador abandona-o então como deteriorado e atira-o à distância. A multidão avança sobre o saco abandonado e o esotraça. O seguro depois indenizará. Um saco talvez seja suficiente como resgate para que o trabalho da tarde possa correr “normalmente”. Exatamente – disse o rapaz que me acompanhava – como os boiadeiros que querem atravessar o rio com um rebanho. Largam uma novilha às piranhas e podem fazer o trabalho tranquilos. As condições de vida do povo aqui nesta cidade são das mais precárias que hei visto em toda minha vida. A habitação é extremamente precária. Em conjunto a situação é pior do que a de populações similares – cidades médias ou pequenas em zonas pobres – no México, na América Central ou no Equador. Esta é tipicamente uma região superpovoadas (FURTADO, 2019, p. 153).

Esse relato das condições dos trabalhadores feito por Furtado, que é o único registro que há nos diários a respeito do Brasil no ano de 1958, permite identificar na percepção do próprio intelectual, na sua visão de mundo, uma denúncia da agudeza da pauperização das populações, que se aglomeravam nos grandes centros urbanos na tentativa de fuga dos efeitos da seca. Os trabalhadores, que forçosamente migraram, correspondiam em sua maioria, na posição defendida por Furtado, àqueles ligados às áreas produtoras de alimentos, principal setor afetado, sendo este um fator atenuante da fome entre os trabalhadores da agricultura de subsistência. Em entrevista concedida por Furtado em 1997, ele rememora a viagem realizada pelo Nordeste durante a seca de 1958:

O efeito da seca se concentrava na região produtora de alimentos, que era de estrutura minifundiária, se bem que os minifundistas fossem simples moradores. Visitei a região naquele momento e vi que cada fazenda tinha nas várzeas uma área preservada para a produção de alimentos e os trabalhadores tinham o direito de ocupar um pequeno pedaço de terra. Era esse tipo de organização social que fazia com que o impacto da seca se concentrasse no ponto mais fraco da escala social: o produtor de alimentos, o morador que plantava para comer a sua macaxeira, o seu feijão. (...) Esse impacto era concentrado no morador, que não tinha nenhum seguro, nenhuma proteção no momento da seca. Esta passava a ser uma tragédia social enorme, muita gente morrendo de fome, porque perdia o que tinha para comer. Nosso objetivo teria que ser modificar a estrutura social do Nordeste, resolver o seu sistema agrário (FURTADO, 2009, p. 269-270).

O diagnóstico de Furtado apontava para a pressão sobre os trabalhadores das áreas de subsistência no período de seca, impondo a fome e o deslocamento forçado, argumento que acenava para a permanência de estruturas históricas de formas de trabalho, assalariamento e renda da terra através dos regimes de cambão, parceria, meação, foro, além da própria concentração fundiária. Outra denúncia que vigora nesta análise é a política hídrica realizada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), de favorecimento aos grandes proprietários da açudagem e das políticas realizadas no período de seca. A política agrária elaborada nos primórdios da SUDENE, “a ideia de uma transformação da estrutura agrária” (FURTADO, 1998, p. 19), foi pautada em duas propostas nascidas no órgão: a “Lei de Irrigação”, de 1959, conforme aponta Furtado (2009, p. 270), e o primeiro PD.

O Projeto de Lei nº 882/1959 (BRASIL, 1959a), do Poder Executivo, que ficou conhecido como a “Lei de Irrigação”, foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 26 de agosto de 1959. Os 37 artigos conformados no projeto foram aprovados no dia 05 de agosto de 1959, em Teresina, Piauí, pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), órgão que antecipou as ações da SUDENE. A proposta de “Lei de Irrigação” foi o primeiro instrumento com uma finalidade pública específica de regulamentação realizada pela SUDENE, portanto, não tem o perfil de um diagnóstico ou de uma política a ser desenhada. Tratou-se de uma tentativa de ação regulatória concreta para impulsionar um redesenho no uso das águas represadas, estabelecendo novos critérios de base social. Uma crítica fundamental está contida neste projeto de lei: à política de captação de água empreendida pelo DNOCS. Uma questão estrutural a ser transformada: uma nova agricultura direcionada à oferta de alimentos do Nordeste e a diminuição do deslocamento populacional, principalmente em momentos de crise como a drástica seca de 1958.

A Mensagem ao Congresso Nacional nº 365/1959 (BRASIL, 1959b) aponta para a necessidade do uso adequado dessas águas represadas, o cerne da proposta, através do estabelecimento de critérios sociais e econômicos no uso dessas águas, a fim de desmobilizar a captação concentrada pelos latifúndios (BRASIL, 1959b). O objetivo maior estava na transformação da agricultura da região semiárida diante das secas e crise de abastecimento de alimentos, a fome e a migração populacional. O projeto visava à produção de alimentos em oposição à “brusca elevação de preços que frustram toda política compensatória de absorção de mão-de-obra”, podendo atingir, segundo estudos preliminares, a área de 250 mil hectares irrigados no decênio que se seguia. O grande mecanismo, e de maior tensão, eram as desapropriações estipuladas das áreas irrigadas com recursos públicos, com critérios de limite de tamanho de propriedade e prevendo condições de indenização aos desapropriados.

Era condição para a eficácia do PD, como veremos a seguir, a aprovação da “Lei de Irrigação”. A “Lei de Irrigação” não foi apreciada na Câmara dos Deputados e não transitou nas comissões da casa. Não é objetivo aqui a análise do debate da “Lei de Irrigação”, mas somente apontar a interdependência do PD em relação a este projeto de lei. Observamos que a “Lei de Irrigação” tocava diretamente na questão fundiária a partir das desapropriações, e nem sequer tramitou no Legislativo desde sua entrada como projeto de lei em 1959. Já o PD foi aprovado nas duas casas legislativas, sancionado em dezembro de 1961, contendo um projeto para o uso racional das águas e reorganização do abastecimento de alimentos, com uma visão global sobre a economia agrícola, porém, não tocava na questão fundiária.

Pode-se afirmar que o PD foi a principal atuação política do poder público na questão agrária para o Nordeste no período 1958-1964, em nível de formulação de projeto e grau de institucionalidade, e que mais se aproximou da sua real efetivação. O PD está marcado pelas tensões e conflitos agrários da década de 1960, momento amplamente analisado pela literatura de referência, que envolve a luta pela terra, as reivindicações das Ligas Camponesas, a concentração fundiária, os direitos trabalhistas, as elites políticas nordestinas e os

interesses do poder executivo federal. Sustenta-se a hipótese de que a política agrária do PD foi orbitada pela construção da “medida do possível”, já que não teve condições de tocar a questão fundiária e do trabalho, nem alterou o quadro de controle das elites latifundiárias, portanto, essa política não tem a dimensão de uma reforma agrária. A “medida do possível” da política em si do PD planejou mudanças na esfera da produção de alimentos, no desestímulo às monoculturas, na reorganização do abastecimento e nas políticas de colonização. O grande fator limitador da extensão dessas potencialidades do PD foi a rendição às disputas políticas partidárias e das elites intrarregionais, o que comprometeu a eficácia do plano e imobilizou a real extensão do PD, principalmente sem a aprovação da “Lei de Irrigação”. Ainda que limitado, o PD tem a projeção de uma política agrária ampla de combate à fome e reorganização agrícola, que se tivesse sido garantida em sua totalidade, teria capacidade de transformar a agricultura nordestina.

## O Plano Diretor

O Anteprojeto do PD teve sua primeira versão aprovada na terceira reunião ordinária do Condel, em duas sessões realizadas em Recife, nos dias 04 e 05 de maio de 1960, o que compreende o estudo chamado de anteprojeto e o projeto de lei. Foi encaminhado pela Mensagem nº 152 da Presidência da República, ao Congresso Nacional, no dia 12 de maio de 1960, se tornando o Projeto de Lei nº 1.930/1960. Retificações<sup>4</sup> foram apresentadas pelo próprio Condel, votadas na quinta reunião ordinária deste órgão, em 1 de julho de 1960, encaminhadas pela Mensagem nº 271 da Presidência da República ao Congresso Nacional, em 1 de agosto de 1960, e que permaneceram no mesmo projeto de lei (nº 1.930/1960).

A tramitação do projeto de lei não caminhou na Câmara dos Deputados no ano de 1960, portanto, o PD não compôs o orçamento previsto para 1961, condicionando a liberação de recursos para SUDENE à aprovação do PD. A não aprovação fez com que em janeiro 1961 uma revisão dos valores dos investimentos fosse feita novamente pelo Condel (SUDENE, 1961), na décima primeira reunião ordinária, em 09 de janeiro de 1961, e que apresentou novas considerações ao anteprojeto, tornando-se o Projeto de Lei nº 2.666/1961 na Câmara dos Deputados. A versão do anteprojeto apresentado pelo Poder Executivo nos dois projetos de lei (nº 1.930/1960 e nº 2.666/1961) somente possuem diferenças nos anexos<sup>5</sup>, a respeito dos valores de investimentos, mantendo-se inalterada a estrutura de diagnóstico, as diretrizes e as ações previstas<sup>6</sup>.

Na Introdução do anteprojeto do PD (Capítulo I), há 16 diretrizes que “sintetizam a orientação” estabelecida, momento que se confere uma ordem de reconhecimentos fundamentais para a realização do PD. Dos reconhecimentos voltados para a política agrária, identificamos os objetivos principais do PD:

III - Reconhecimento da necessidade de reformular, por completo, a política de aproveitamento dos recursos de água, elemento notoriamente escasso em grande parte da região.

IV - Reconhecimento da necessidade de se caminhar para uma reestruturação da economia rural, visando um aproveitamento mais racional dos recursos de terra na zona úmida, um aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação e a criação, na caatinga, de uma economia mais resistente à seca.

V - Reconhecimento da necessidade de reorientar e intensificar, amplamente, a pesquisa agrônômica.

[...] VII - Reconhecimento da necessidade de orientar os movimentos de população, colonizando ou povoando terras subutilizadas, na zona úmida, particularmente no Maranhão e Sul da Bahia.

VIII - Reconhecimento da necessidade de assumir o Poder Público a direção de um conjunto de medidas para melhorar as condições de abastecimento, atalhar a tendência estrutural à elevação relativa dos preços dos alimentos, na região, e criar uma reserva estratégica de alimentos para o caso de seca.

[...] XII Reconhecimento da necessidade de prestar assistência técnica e financeira, ao numeroso grupo de produtores artesanais.

[...] XIV - Reconhecimento da necessidade de perceber melhor as reações das populações rurais às medidas de reestruturação da economia agrícola, de assisti-la na identificação de seus problemas, na assimilação de técnicas simples de caráter sanitário ou econômico, enfim, de induzi-las a abrir, por conta própria, o caminho de acesso ao desenvolvimento. (BRASIL, 1960a, p. 17-19).



Nesses reconhecimentos e nos capítulos do anteprojeto<sup>7</sup> do PD identificamos, primeiro, o cerne do diagnóstico político de Furtado — e desta geração de técnicos da SUDENE — de crítica à política hídrica do poder público no Nordeste através do DNOCS, questão inteiramente vinculada à “Lei de Irrigação”, e que foi planejada no Capítulo “III. Aproveitamento racional dos recursos de água” (Ibid., p. 126-152), com foco na ampliação da base de conhecimentos sobre os problemas dos rios e águas da região e na realização de “projetos para múltipla finalidade”, concebidos “globalmente” pela SUDENE. No PD não foram apresentados os projetos referentes a essa frente de trabalho, pois estariam ainda por serem concebidos.

Um segundo elemento foi a reestruturação da economia agrícola, com foco na reorganização da produção da zona úmida, nas políticas de irrigação e na criação de uma economia mais resistente à seca no semiárido. A reorganização da zona úmida<sup>8</sup> tem relação com a produção de alimentos principalmente nas áreas próximas às grandes cidades, na ânsia pelo abastecimento das áreas mais povoadas do Nordeste. A irrigação, como já abordado, e a produção agrícola no semiárido desejava disputar a permanência da população que historicamente se desloca pelo território em busca de trabalho e subsistência. Esses elementos de reestruturação apontados aqui no PD já foram antecipados em 1959 pelas diretrizes estabelecidas em “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”<sup>9</sup>.

No capítulo “IV. Reestruturação da economia agrícola” há o reconhecimento de duas dificuldades: “incapacidade estrutural para atender as solicitações do mercado, em anos normais; impacto intermitente das secas determinando uma sequência de crises” (BRASIL, 1960a, p. 153). O diagnóstico era que a agricultura, principalmente de alimentos, era de baixa produtividade, o que gerava uma “pressão sobre a limitada disponibilidade de terras para a imediata exploração e a alta dos salários por motivo da oferta insuficiente de alimentos” (Ibid., p. 158), fatores que obstaculizavam a expansão do setor industrial, sendo esta uma clássica interpretação do dualismo estrutural cepalino aplicada ao Nordeste na relação entre setor industrial, agricultura de exportação e agricultura de subsistência. O PD considera que “a elevada participação dos gastos com alimentos nas contas sociais do Nordeste — na cidade devido à carestia, no campo pela estagnação da renda — reduz a parcela que seria destinada a outro dispêndio, inclusive manufaturas”, fatores que produzem “o desestímulo à produção industrial” (Ibid., p. 159). A “natureza do esforço” propunha: “A) providenciar um aumento da oferta de terras, B) reorganizar a economia das zonas semiáridas, a fim de que possa resistir ao impacto das secas, e, C) orientar a pesquisa agrônômica, bem como a experimentação de novos métodos, para incremento da produtividade” (Ibid., p. 160).

As “características institucionais da economia rural nordestina” apontadas pelo PD é, primeiro, que o problema não é a escassez de terras no Nordeste, não se trata desse impeditivo ao desenvolvimento agrícola. “O que se nota é uma inadequação das terras ao tipo de produção agrícola que a região requer, inadequação essa motivada, principalmente, pela organização econômica prevalecente, seja na zona semiárida, seja na faixa úmida (Ibid., p. 163)”. As formas de superação desta inadequação e de tratamento do excedente populacional passam, então, pela saída de menor conflito, demonstrando a tentativa de buscar adesão ao PD:

Na perspectiva atual de desenvolvimento, e para evitar que o processo passe pelas dificuldades naturais de uma evolução espontânea, o Poder Público procurará canalizar investimentos no setor agrícola que apressem, o mais harmoniosamente possível, a transformação de sua estrutura. Do contrário, todo impulso de crescimento dado à economia regional tenderá a amortecer-se ao contacto da massa inerte representada pelo setor agrícola (Ibid., p. 164).

A qualidade utilizada para definir a transformação estrutural do setor agrícola, “o mais harmoniosamente possível”, é elementar para pensar a possível política que não oferecesse riscos em agudizar as tensões de luta pela terra. A produção de alimentos era o centro da política agrária diante do baixo padrão dietético da população do Nordeste e da permanente importação de alimentos para a região que precisam ser substituídos pela produção local. A diretriz então era a seguinte:

Indispensável se torna, portanto, organizar uma agricultura produtora de alimentos, de tipo capitalista, nas zonas úmidas onde existem terras subutilizadas, ou na faixa semiárida, onde seja possível promover a irrigação, objetivo este que não se alcançará sem fortes investimentos públicos de tipo infraestrutural, como sejam estradas, obras de drenagem, canais de irrigação etc. Em síntese, depende diretamente de decisões de alçada governamental (Ibid., p. 167).

A oferta de terras está ligada ao projeto da “Lei de Irrigação”, sendo inclusive mencionada no PD (Ibid. p. 172-3), com investimentos previstos para a bacia dos açudes e das margens do Baixo e Submédio São Francisco, direcionado para uma estrutura agrária que, conforme redação da própria “Lei de Irrigação” e que foi repetido no PD, formaria um “novo tipo de agricultor, mais bem equipado técnica e financeiramente e diretamente ligado ao empreendimento agrícola”. No PD há a afirmação sobre a “Lei de Irrigação”, que enquanto “não for posta em prática uma legislação como a proposta, contribuem apenas para criar situações de caráter antissocial e de difícil reversão” (Ibid., p. 173), em referência indireta ao uso de recursos públicos concentrados nas grandes propriedades para armazenamento de água, diagnóstico este contra as políticas do DNOCS. No programa de investimentos do PD também constam desapropriações das bacias de irrigação.

Para as áreas úmidas, o PD aponta a existência de um projeto de colonização do “Maranhão Central” de uma área de 250 mil hectares, e para o sul da Bahia ainda seria definido um projeto. A redução dos canaviais também foi um objetivo que desagradava parte dessas elites, e que timidamente ocupou espaço no PD (Ibid., p. 178): “Cabe mencionar, também, as perspectivas que se abrem com a reorganização do complexo açucareiro. Aumentando-se a produtividade dos canaviais será possível a liberação de terras para aproveitamento em outras culturas”.

A política agrária para o consumo e produção de alimentos no Nordeste está no Capítulo “VI. Racionalização do abastecimento”. Parte-se da afirmação de que o nordestino consumia à época 70% do valor energético dos habitantes do Centro-Sul, agravando as disparidades regionais, tese formulada anteriormente por Furtado (1958; 1959). Novamente, o PD reafirma o argumento sobre as dificuldades da industrialização do Nordeste impostas pela inadequada oferta de alimentos e da dependência da importação de alimentos, reforçando a tese furtadiana que a “agricultura nordestina não está preparada para apoiar a industrialização, viga mestra do esforço de desenvolvimento que se pretende realizar. Sobram-lhe braços, falta-lhe terras para a produção de alimentos” (BRASIL, 1960a, p. 282).

A ação simultânea para o abastecimento combinava a dimensão da produção, da comercialização e do consumo. Os “eixos essenciais” da produção eram “a implantação de novas áreas agrícolas, a melhor adequação de crédito e o fomento do progresso tecnológico”. Das linhas de ação é possível deduzir os embates do PD por novas áreas para a produção de alimentos:

1. Abertura de novas frentes agrícolas no Maranhão, nos vales úmidos, na faixa irrigável dos grandes rios e nas bacias dos açudes;
2. Conversão parcial da área canavieira à produção de alimentos;
3. Dinamização e ampliação dos créditos a curto prazo, para formação das safras, defesa dos preços mínimos e constituição de estoques;
4. Expansão das cooperativas de produção;
5. Desenvolvimento da pesquisa agrônômica;
6. Ajustamento de uma política consistente de subsídios (Ibid., p. 294).

A tentativa de agregar diferentes frentes da produção agrícola no PD aventou até a possibilidade explícita de diminuição da área canavieira por meio de uma política de crédito e subsídios. A distribuição foi abarcada pela concepção de rede regional de armazéns, inclusive com estoques de alimentos para momentos de emergência. Os centros de distribuição, através de mercados centrais também foram concebidos. Já o consumo foi brevemente mencionado, por intermédio de ações de modernização da pesca, da produção do arroz e do rebanho leiteiro e de corte.

Por fim, o Capítulo “VIII. Os recursos de mão-de-obra e sua redistribuição regional” aponta saídas para a absorção de população do semiárido através da política de colonização da SUDENE associada à política de desenvolvimento agropecuário da região. O objetivo era: a) “aproveitamento de terras de boa qualidade, [...] ainda não aproveitadas”, “dos vales úmidos do litoral”, “bacias de irrigação da zona semiárida”; b) “aproveitamento de terras de boa qualidade, [...] não sujeitas a riscos climáticos”; c) “alargamento da fronteira agrícola do Nordeste, com incorporação, à economia regional, dos i) vales úmidos do Maranhão ii) e da zona Sul da Bahia” (Ibid., p. 349).



Migrações intrarregionais rural-rural seriam estimuladas para áreas destinadas à produção de alimentos, visando à “vinculação real das populações transferidas à economia do Nordeste”. As pesquisas previstas assim como o projeto de povoamento do Maranhão, de recrutamento e organização deste povoamento, estão brevemente apontadas no PD que previa entorno de 25 mil nordestinos entre 1961-1963 e nunca se efetivaram. O interesse aqui vigente era de absorver excedente populacional, através do Poder Público, sem que essa ação gerasse impacto sobre o regime de propriedade e de concentração fundiária, daí o estímulo à expansão da fronteira agrícola.

### A derrocada da política agrária

O PD entre a primeira versão enviada ao Congresso Nacional, em maio de 1960, e sua aprovação, em dezembro de 1961, ficou inteiramente comprometido já que os recursos projetados para o primeiro ano de exercício do PD, 1961, não foram aprovados nem aplicados. José Maria Aragão, técnico da SUDENE neste período, afirma em entrevista sobre a disponibilidade de recursos:

Bom, em 1959, num primeiro momento em que se enviou o Projeto de Lei ao Congresso, foi criado por Decreto do Executivo, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, com as mesmas atribuições da SUDENE, praticamente, e sem recursos orçamentários. Esses recursos orçamentários só vieram a ficar disponíveis em 1962, com a aprovação do plano em dezembro de 1961. Mas eram recursos limitados. (ARAGÃO, 2020, p. 149).

O orçamento executado pela SUDENE em 1961 e o orçamento do PD disponível para os anos de 1962 e 1963 cabe ainda estudo detalhado, de modo a mensurar impacto e avaliação de políticas públicas, o que não era objetivo deste trabalho. Fica evidente que a execução programada no PD em 1960 para o triênio 1961-1963 não correspondeu ao realizado, ficando muito distante do que foi aprovado inicialmente pelo Condel. Outro fator que carece de análise é o debate legislativo do Projeto de Lei 2.666/1961 e a comparação da versão da lei aprovada (Lei nº 3.995/1961) com as versões votadas pelo Condel nos três momentos (maio/1960, julho/1960, janeiro/1961).

A política agrária apresentada no PD demonstra a tentativa, a principal do período para a região, de realizar mudanças na produção de alimentos com uma proposta de reorganização da economia agrícola. O nível de pactuação que foi necessário dentro do Condel para a aprovação do PD já demonstrava que, apesar da extensão relativa das políticas agrárias do PD, qualquer reconfiguração da estrutura agrária proposta, mesmo que restrita à produção e distribuição sem tocar a questão fundiária, configurava em enormes disputas político partidárias no período.

Em análise realizada por Lima (2009, p. 241-2) sobre o Condel, aponta para a reação dos governadores que tinham “fobia da reforma agrária”. Em uma divergência sobre a “modificação da estrutura agrária da zona açucareira”, em outubro de 1961, entre o governador de Pernambuco Cid Sampaio e o Superintendente-Substituto Francisco de Oliveira Lima analisa:

O peso político da oligarquia nordestina, quer à frente dos governos estaduais, quer no Parlamento, inviabiliza qualquer projeto mais arrojado na SUDENE no que dizia respeito à transformação da estrutura fundiária na região. A SUDENE interessava aos empresários e à oligarquia, à medida que o Estado aportasse vultuosos capitais subsidiados e implementasse a infraestrutura em seu benefício; mais do que isso, não. [...]. Mas projetos como a Lei de Irrigação e a modificação da estrutura agrária da Zona Canavieira eram obstados com a ressalva de que não tinham grande envergadura nem eram fundamentais, mas apenas balões de ensaio para uma reforma agrária (LIMA, 2009, p. 242).

Destas conclusões, se pressupõe a inoperância da reestruturação da economia agrícola como proposta pelo PD, com resultados ineficazes. A não aprovação da “Lei de Irrigação”, como demonstrado, também impôs restrições à extensão da política agrária do PD. Da lei aprovada, não foi destinado orçamento para o item “I. Ampliação da oferta de terras” e “II. Reorganização da economia da zona semiárida”, áreas projetadas para produção de alimentos.

A crítica ao diagnóstico da SUDENE para a agricultura teve importante espaço na literatura sobre as experiências nacional-desenvolvimentistas. Castro (1980) formula uma das primeiras análises sobre o diagnóstico do GTDN (1959) para a agricultura, e apresenta resultado discrepante aos dados do relatório do GTDN sobre o crescimento agrícola, concluindo que o produto real do setor agrícola cresceu à taxa superior do constatado pelo GTDN. Castro (1980) chama de “hipotético estancamento da produção agropecuária nordestina”, que detém para o autor uma “discrepância entre o suposto e o verificado” que prejudicaria as conclusões do relatório.

Em outro sentido, Oliveira (2009) em depoimento à CPI sobre a Sudene, em 1978, afirma sobre o papel do órgão na reforma agrária, e que orienta as conclusões aqui realizadas sobre a política agrária do PD. Oliveira (2009, p. 207) diz “que a SUDENE, mesmo no início, descuidou-se, não diria absolutamente, mas relativamente da questão agrária do Nordeste”, depositando “esperanças de resolver a questão agrária no Nordeste via os projetos de colonização”. Na leitura do processo realizada por Oliveira no mesmo ano, no momento que se percebeu que os projetos de colonização não resolveriam a questão, partiu-se para planos de “reforma agrária na própria Zona da Mata”.

A essa altura, a relação de forças políticas já havia mudado inteiramente e os industriais, que no princípio haviam sido forças sociais que apoiavam a Sudene, já se opunham aos seus projetos, de tal forma que frustraram os planos de fazer uma reforma agrária na Zona da Mata, que não eram, de alguma forma, planos de expropriação, mas contemplavam a modernização da indústria açucareira; em troca disso os proprietários de terra da região entregariam as terras excedentes para a reforma agrária. Não foi possível ser levada adiante a reforma agrária pela própria mudança na relação de forças políticas existentes no Brasil, no Nordeste em particular. (OLIVEIRA, 2009, p. 207-8).

Ambas as medidas apontadas por Oliveira para a estrutura agrária estão previstas no PD, tanto a colonização de terras disponíveis com a expansão da fronteira agrícola quanto mudanças nas terras úmidas da Zona da Mata, para estímulo à produção de alimentos próximos aos grandes centros. Esses projetos do PD, ainda que pequenas mudanças da estrutura agrária, a “medida do possível” como foi aqui defendido, que resultava das tensões internas do Condell entre governadores do Nordeste, que aprovaram o PD, mesmo assim as disputas com as elites latifundiárias impediram que uma coalizão de forças pudesse levar a cabo estas transformações. A extensão da política agrária do PD passa pelas tensões presentes no governo de João Goulart (1961-1964), pois mesmo sem lugar à desapropriação e alteração do regime de propriedade, o PD foi impedido. O lugar da questão agrária nordestina no Golpe Civil-Militar de 1964 sinaliza os caminhos da década de 1960 para a agricultura e a modernização conservadora, em outra direção, com o Estatuto da Terra (1964) e a expansão para o Centro-Oeste e Norte, redesenhando o problema agrário no decorrer da Ditadura Civil-Militar (1964-1985).

Consideramos que o PD teve a dimensão de institucionalizar a centralidade do combate à fome através de investidas contra as consequências sociais da seca, na assistência às populações em deslocamento forçado, elementos que estão no diagnóstico do PD e foram empenhados, podendo configurar como alternativa no período para acesso à terra e ao trabalho. Havia uma imagem de um novo agricultor contido no PD, produtor de alimentos, alternativo à profunda carestia dessas populações, que a partir do investimento do Poder Público poderia produzir em terras disponíveis. A incorporação dos problemas da fome, terra e trabalho, como é notório no PD, são expoentes diante das políticas do período para os trabalhadores rurais, contendo um traço de distinção que oferece historicamente uma interpretação da sociedade e da economia nordestina na década de 1960.

## Referências

- ANDRADE, M. C. A terra e o homem no Nordeste. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1973.
- ARAGÃO, J. M. Contra o status quo, Sudene, liberdade e desenvolvimento. In: SOUSA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. A. (org.) Celso Furtado: a esperança militante (Depoimentos): vol. 2. Campina Grande: EDUEPB, 2020. p. 141-166.
- ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional no Brasil. In: FURTADO, C. et al. O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 33-43.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 882/1959. Regula o uso da terra e da água nas áreas de irrigação do Nordeste e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1959a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/183908>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 365, de 26 de agosto de 1959. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1959b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1206969](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1206969). Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.930/1960. Aprova o Plano Diretor da Sudene e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1960a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/197801>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 271, de 1 de agosto de 1960. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1960b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/197801>. Acesso em: 27 fev. 2022.

CASTRO, A. B. 7 ensaios sobre a economia brasileira, vol. II. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1980.

FERREIRA, A. A Sudene e o Nordeste: sobre os primórdios de sua atuação. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 30, n. 1/2, p. 44-57, 1999.

FURTADO, C. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

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

FURTADO, C. Entrevista. O GTDN e as exigências da atualidade: Celso Furtado, por Adriano S. Bezerra de Menezes e João Salmito Filho. In: FURTADO, C. *A saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 267-283.

FURTADO, C. *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

FURTADO, C. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. Entrevistadores: Maria da Conceição Tavares, Manuel Correia de Andrade, Raimundo Pereira. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Conselho de Desenvolvimento. Presidência da República. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

LIMA, M. C. O Conselho Deliberativo da Sudene. In: FURTADO, C. *A saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 223-265.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma rel(i)gião: SUDENE, nordeste: planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. Depoimento na CPI sobre a Sudene. In: FURTADO, C. *A saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 193-222.

PINTO, G. L. H. Celso Furtado, 100 anos: Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (1959). *Boletim Informações FIPE*, São Paulo, n. 478, p. 55-62, jul. 2020.

SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Ata Décima Primeira Reunião Ordinária. Segunda sessão. Recife: Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 9 de janeiro de 1961. Disponível em: [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_S2\\_011\\_1961.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_S2_011_1961.pdf). Acesso em: 27 fev. 2022.

### **Gustavo Louis Henrique Pinto**

gulhpinto@gmail.com

Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Pós-doutorando em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP)

Docente no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG)

### **IFG**

Rua Formosa, Qds. 28/29, Campus Uruaçu, Loteamento Santana

Uruaçu, GO – Brasil

CEP: 76400-000

**USP**

Av. Prof. Luciano Gualberto, 908, Butantã  
São Paulo – SP – Brasil  
CEP: 05508-010.

**Agradecimentos**

Este trabalho é parte dos resultados do projeto de pesquisa de pós-doutorado em Economia pela FEA/USP, intitulado “A Sudene e as relações com os Estados Unidos: Celso Furtado e o reformismo democrático no Nordeste”, sob supervisão do Prof. Alexandre Macchione Saes.

**Agência financiadora**

Não se aplica.

**Contribuições das autoras**

Não se aplica.

**Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação**

Não se aplica.

**Consentimento para publicação**

Consentimento do autor.

**Conflito de interesses**

Não há conflito de interesses.

- <sup>1</sup> O Condel era formado pelo Superintendente da SUDENE, os nove governadores do Nordeste e membros dos ministérios e autarquias do Governo Federal.
- <sup>2</sup> A respeito do “Mecanismo 34/18”, verificar as análises de Oliveira (1977), Castro (1980) e Ferreira (1999).
- <sup>3</sup> No Anteprojeto do PD encaminhado ao Congresso Nacional (BRASIL, 1960a) foram utilizadas ambas as formulações, “reestruturação da economia rural” e “reestruturação da economia agrícola”.
- <sup>4</sup> Estas alterações se referiam “fundamentalmente, sobre a previsão dos investimentos em obras rodoviárias e nos sistemas de geração e distribuição de energia elétrica” (BRASIL, 1960b).
- <sup>5</sup> Sobre as alterações no Anteprojeto na versão votada em janeiro de 1961 no Condel, consta a seguinte afirmação de Furtado na ata desta reunião: “O Conselheiro Celso Furtado diz que o Anteprojeto em discussão não fez nenhuma alteração ao Projeto de Lei anterior, senão pelo acréscimo de alguns artigos finais, a partir do Art. 20, sendo mantida a redação de todos os demais” (SUDENE, 1961, p. 7).
- <sup>6</sup> A versão do anteprojeto do PD aqui utilizada e que corresponde à paginação apresentada é a da versão do dossiê consolidado no site da Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 1.930/1960 (BRASIL, 1960a), intitulado “Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste”.
- <sup>7</sup> Este Anteprojeto está composto por dez capítulos, que além dos aqui abordados, versam sobre: II. Criação de uma infraestrutura econômica; V. Política de industrialização; VII. Aproveitamento dos recursos minerais; IX. Investimentos ligados à saúde pública e à educação de base; X. Levantamentos cartográficos.
- <sup>8</sup> No PD a Zona Úmida do Nordeste compreende, na definição de Andrade (1973, p. 25), a “Região da Mata e do Litoral Oriental [...] desde o Rio Grande do Norte até o Sul da Bahia”, “as terras situadas a Leste da região nordestina”, marcada pelos grandes canais, o “complexo açucareiro” como aparece no PD. Também há referência no PD à Zona Úmida no estado do Maranhão que está localizada na região “Meio Norte”, segundo Andrade (1973, p. 53), uma “extensa área do Piauí e do Maranhão onde dominam os cerrados, nas chapadas e interflúvios, e a floresta de cocais nas baixadas e nas várzeas”. A Zona Úmida do Maranhão aparece associada ao sul da Bahia quando o PD aborda as políticas de colonização, ou seja, a colonização não fora prevista essencialmente para a Região da Mata e do Litoral Oriental, já que eram áreas ocupadas a séculos e que não caberia colonização.
- <sup>9</sup> Verificar as diretrizes em GTDN (1959, p. 12), e para análise do documento ver Pinto (2020, p. 59).