

A criação do banco do Nordeste e o Congresso Nacional: momento de disputa inter e intra elites ou de consenso regional?

Barbalho, Alexandre

A criação do banco do Nordeste e o Congresso Nacional: momento de disputa inter e intra elites ou de consenso regional?

Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 10, 2020

Universidade do Contestado, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570864390009>

DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2695>

Artigos

A criação do banco do Nordeste e o Congresso Nacional: momento de disputa inter e intra elites ou de consenso regional?

The creating of the Northeast bank and the National Congress: moment of inter and intra elites dispute or regional consensus?

La creación de banco do Nordeste y el Congreso Nacional: ¿momento de disputas inter e intra elites o de consenso regional?

Alexandre Barbalho alexandrealmeidabarbalho@gmail.com
Universidade Estadual do Ceará, Brasil

 <http://orcid.org/0000-0003-4612-6162>

Desenvolvimento Regional em Debate,
vol. 10, 2020

Universidade do Contestado, Brasil

Recepção: 19 Fevereiro 2020
Aprovação: 06 Abril 2020

DOI: <https://doi.org/10.24302/dr.v10i0.2695>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570864390009>

Resumo: O artigo analisa a reação do sistema político tradicional, mais especificamente da elite parlamentar brasileira, diante da proposição de criação do Banco do Nordeste do Brasil em 1959. Parte-se do pressuposto de que a futura instituição seria uma agência insulada de demandas clientelistas e corporativistas o que poderia minar as bases eleitorais sustentadas em relações personalistas. A partir do método posicional e da análise de documentos, investigou-se as tomadas de posição dos congressistas durante a tramitação no Congresso da referida proposta, tanto em suas falas no plenário da Câmara, quanto em seus depoimentos à imprensa. Como conclusão, a análise revelou que houve um consenso nacional em torno da nova instituição, para além de clivagens partidárias e regionais.

Palavras-chave: Sistema Político, Elite Política, Parlamento, Região Nordeste, Desenvolvimento Regional.

Abstract: The article analyzes the reaction of the traditional political system, more specifically of the Brazilian parliamentary elite, to the proposal to create the Banco do Nordeste do Brasil in 1959. It is assumed that the future institution would be an insulated agency of clientelist and corporatist demands which could undermine the electoral bases sustained in personalist relations. Based on the positional method and the analysis of documents, we investigated the position taken by the congressmen during the processing of this proposal in Congress, both in their speeches in the plenary session of the Chamber and in their statements to the press. As a conclusion, the analysis revealed that there was a national consensus around the new institution, in addition to the party and regional cleavages.

Keywords: Political System, Political Elites, Parliament, Northeast Region, Regional Development.

Resumen: El artículo analiza la reacción del sistema político tradicional, más específicamente de la élite parlamentaria brasileña, a la propuesta de crear el Banco do Nordeste do Brasil en 1959. Se supone que la futura institución sería una agencia aislada de demandas del clientelismo y corporativas, lo que podría socavar las bases electorales sostenidas en las relaciones personalistas. Con base en el método posicional y el análisis de documentos, investigamos la posición adoptada por los congresistas durante el procesamiento de esta propuesta en el Congreso, tanto en sus discursos en la sesión plenaria de la Cámara como en sus declaraciones a la prensa. Como conclusión, el análisis

reveló que había un consenso nacional en torno a la nueva institución, además de las divisiones regionales y del partido.

Palabras clave: Sistema Político, Elite Política, Parlamento, Región Nordeste, Desarrollo Regional.

1 INTRODUÇÃO

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado no segundo governo Vargas (1951-1954) por meio da Lei No. 1.649/1952 e significou uma importante mudança no foco da atuação do Governo Federal sobre a região. Até então, o poder público central se fazia presente por meio do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1909, com o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), e que teve como primeiro diretor o engenheiro Miguel Arrojado Lisboa, intelectual pioneiro na formulação e implementação da “política de açudagem”, posteriormente denominada de “política hidráulica”.

O DNOCS, cuja sede situa-se em Fortaleza, baseia sua atuação em uma política fundamentada na falta de água, portanto, na seca e, a despeito de um saber técnico que promove sobre a região do semiárido, não logrou vencer o “combate” contra os períodos de estiagem, em grande parte pela opção em agir de forma reativa, construindo reservatórios de água, como os açudes, sem propor outra opção de desenvolvimento para além da agropecuária baseada em latifúndios e defasada tecnologicamente.

Mesmo utilizando outra periodização, onde a política hidráulica só seria superada a partir de 1959 com o Seminário para Desenvolvimento Econômico do Nordeste e a posterior criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), José Nilson Campos (2014) reconhece que usualmente a criação do BNB, bem como da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), são considerados marcos no estabelecimento de outra lógica nas políticas públicas em relação à região nordestina, seja como “fase de diferenciação” (ANDRADE, 1970), “mudança de padrão” (CARVALHO, 1988) ou “fase de desenvolvimento econômico” (MAGALHÃES; GLANTZ, 1992).

De fato, a Mensagem No. 363 de 1951, com a qual o presidente Getúlio Vargas encaminhou ao Congresso a proposição de criação do BNB, fala da implantação de uma nova diretriz econômica e social para a região de modo a integrá-la à economia moderna. O que demandaria “modernas técnicas de planejamento regional” diferente das tradicionais “obras contra as secas” que limitavam a solução do problema a uma questão de engenharia (BRASIL, 1951).

A nova instituição financeira deveria ter não apenas fins comerciais, mas também promover investimentos e atuar de forma assistencial, configurando-se como um banco de desenvolvimento^[1]. Para tanto, segundo Joaquim Fernandes, o BNB não poderia inflacionar as ações assistenciais, de modo a não se transformar em uma “agência de subvenções”, e sim operar com bases em “critérios econômicos amplos”,

evitando o “paroquialismo político” e as “operações de pequeno porte, mais ligadas a conveniências locais que aos interesses globais da região” (FERNANDES, 2006, p. 28).

Sabe-se o quanto a chamada “indústria das secas”, base das tais operações ligadas às conveniências paroquiais, beneficiava as elites locais ao possibilitar a lógica do clientelismo. Portanto, é legítimo supor que a criação de um banco com este perfil colocaria dificuldades para aqueles setores que se beneficiavam de antigas práticas patrimonialistas. Uma questão que se impõe, nesse sentido, é saber se o BNB foi ou não uma instituição blindada do clientelismo político em seu momento de criação.

A história ofíciosa do banco afirma que sim, como demonstra a leitura de publicações encomendadas pelo BNB. Oliveira e Vianna (2005), por exemplo, avaliam que a instituição, quando criada, estava na direção contrária tanto do clientelismo, quanto das interferências político-partidárias e assistencialistas vigentes então. Já segundo Fernandes, no período de implantação e consolidação do BNB, que vai de 1954 a 1967, “fase de pioneirismo e inovação”, destacaram-se os presidentes Rômulo de Almeida, “técnico competente e criativo”, e Raul Barbosa, “homem público prudente e de visão, que defendeu o Banco contra o paroquialismo político e prestigiou as equipes técnicas” (FERNANDES, 2006, p. 31).

Até um analista externo ao BNB, como o sociólogo pernambucano Francisco de Oliveira, não deixa de reconhecer que a instituição foi uma “[...] criação varguista ousada”, inserida em uma luta social acumulada no Nordeste, que tensionava as velhas estruturas, ainda que ela tenha sido “rebaixada pelo coronelismo ‘pessedista’ do Ceará” (OLIVEIRA, 2010, p. 17-18), referindo-se ao Partido Social Democrático (PSD), ao qual pertencia Raul Barbosa e pelo qual foi eleito deputado federal em 1945 e governador do Ceará em 1950.

Não se trata aqui de enfrentar essa questão, mas parece plausível afirmar que, no momento que antecede a criação do Banco e nos seus primeiros meses de funcionamento, antes de entrar para a área de influência do PSD, ou seja, no período final do governo Vargas, a instituição foi blindada dos interesses patrimonialistas das elites políticas, em especial das nordestinas. Um indício desta afirmação é o compromisso técnico dos agentes diretamente envolvidos com o projeto, o que não quer dizer necessariamente que também não fossem, alguns deles, ligados ao sistema político.

A proposta do BNB estava sob alcada do Ministério da Fazenda, cujo titular era Horácio Lafer, empresário paulista, líder classista e político do PSD. Embora Lafer fosse defensor do papel do Estado nas áreas estratégicas em que a iniciativa privada não se mostrasse interessada, a formulação da futura instituição bancária se deveu mesmo à Assessoria Econômica (AE) da Presidência, então sob comando do economista baiano filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) Rômulo de Almeida que, na condição de técnico, acompanhou toda a tramitação do projeto no Congresso.

Por sua vez, a Comissão Incorporadora designada por Vargas para constituir a sociedade anônima de economia mista que seria responsável pela implementação do BNB foi composta, além de Almeida, por Francisco Vieira de Alencar, então superintendente do Banco do Brasil, e Cleanto de Paiva Leite, que tinha pertencido ao Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e, no momento de sua indicação, era diretor do também recém-fundado BNDE (ver nota 01).

Este contexto sugere que o BNB fez parte dos setores operacionalizados por uma “burocracia insulada” tanto do “clientelismo”, quanto do “corporativismo”, as outras duas gramáticas então vigentes no sincretismo do sistema político brasileiro, além do “universalismo de procedimento”, segundo a análise de Edson Nunes (2003). O conceito de gramática política diz respeito aos “[...] padrões institucionalizados de relações ou ‘gramáticas’ que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil” (NUNES, 2003, p. 17). Dessa forma, o clientelismo se caracteriza por um sistema de valores que se sustenta em critérios pessoais e não universalistas; o universalismo de procedimento é aquele “[...] regulado por normas e instituições [...] que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas” (NUNES, 2003, p. 23); o corporativismo refere-se à representação de interesses baseada “[...] em número limitado de categorias compulsórias, não-competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado” (NUNES, 2003, p. 37). Por fim, o insulamento burocrático baseia-se na “[...] proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”, reduzindo o “[...] escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 2003, p. 34)

Para o autor, a partir dos anos 1950, a burocracia insulada passou a dedicar-se à formulação e à administração de políticas de industrialização e desenvolvimentistas por meio de mecanismos alternativos e agências especiais que escapavam do sistema político tradicional. Um *locus* importante dessa arena política, no governo Vargas, foi justamente a AE cuja atenção voltava-se para o crescimento econômico, sustentado pela industrialização planejada e por políticas de investimento, e para seus impactos sociais.

A AE esteve por trás da formulação de vários programas e projetos importantes, além do BNB, dentre os quais a Empresa Brasileira de Petróleo (Petrobrás), a Coordenação para Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Estas e outras agências, com graus diferenciados de insulamento, constituíam “enclaves de especialização e bastiões de valores que as distinguiam do restante do sistema político e administrativo” (NUNES, 2003, p. 101), ao compartilharem os valores da eficiência e do desenvolvimentismo e a hostilidade à atividade da política partidária.

Partindo então do pressuposto de que o BNB se apresentava, pelo menos no momento de sua concepção e proposição, como uma agência insulada das demandas clientelistas e corporativistas, a problemática

que se coloca para este artigo é: qual foi a reação do sistema político tradicional, ou mais especificamente dos deputados nordestinos, diante da possibilidade de criação de uma instituição que poderia minar suas bases eleitorais? Dito de outra forma, como se posicionaram os deputados diante do projeto de lei de criação do BNB em sua tramitação no Congresso Nacional? E o que estas tomadas de posição revelam sobre o sistema político brasileiro, mais especificamente do poder judiciário?

Tratar essa questão a partir da atuação do poder legislativo se justifica quando se sabe o papel central que o Congresso ganhou com a Constituição de 1946. Na avaliação de Wanderley Guilherme dos Santos, o fato mais relevante da política brasileira naquele período [1945-1964] foi o de que “[...] a maioria das decisões sobre políticas substantivas, relacionadas à alocação de valores na sociedade, deveria ser tomada através do Congresso” (SANTOS, 1973, p. 37). Independente de quem mantinha o poder, se o Executivo ou o Legislativo, toda decisão passava necessariamente pelos deputados e senadores. Ou seja, não havia, basicamente, qualquer área na qual o presidente da República pudesse atuar de forma autônoma, pois dependia do Congresso para aprovar suas políticas. Daí sua importância estratégica, como agência legitimadora do sistema, o que justifica estudar seu comportamento em qualquer análise sobre a época. No caso específico do segundo governo Vargas, Pedro Cezar Fonseca (2010) observa que este foi “nitidamente congressional”, ou seja, submetido às regras institucionais da política.

Por sua vez, como recomenda Fernandes (2006), a história dos debates no Congresso sobre a criação do BNB é importante para analisar tanto a solidariedade, quanto os conflitos inter e intra-regionais. Esta abordagem, ou seja, de observar a existência ou não de conflitos ou alinhamentos entre os interesses locais e os nacionais, só se torna possível porque, primeiro, pelo menos nos dois maiores partidos da época^[2], PSD e União Democrática Nacional (UDN), ambos ligados às elites urbanas e rurais, havia autonomia dos diretórios estaduais quanto às tomadas de posição no que diz respeito aos interesses locais (BENEVIDES, 1981; HIPPOLITO, 1985). Segundo, porque, pela primeira vez, o sistema político brasileiro era competitivo e os resultados das eleições não estavam definidos a priori, o que exigia dos partidos e seus filiados manter e ampliar seus recursos de toda ordem de modo a serem convertidos em capital político nos enfrentamentos eleitorais (LIMA JÚNIOR, 1981; LIMONGI, 2015).

Para fins desse trabalho, recorre-se ao método posicional para definir e analisar a atuação das elites. Nesta abordagem metodológica, como demonstra Jacques Coenen-Hunter, uma determinada elite, no caso em tela, a parlamentar, é definida como um “[...] grupo ocupando posições estratégicas que lhe permitem exercer uma influência perceptível sobre processos de tomadas de decisão” (COENEN-HUNTER, 2013, p. 128). A análise posicional fundamenta-se na hipótese de que “[...] as posições atingidas nas estruturas formais das diversas organizações e instituições fornecem uma boa aproximação do poder que detém os indivíduos que ocupam estas posições” (COENEN-HUNTER, 2013, p. 148). Ora, tal como se viu acima a partir de Santos (1973) e Fonseca (2010), esta é uma

hipótese que tem forte sustentação no caso do sistema político brasileiro no período estudado.

As tomadas de decisão dos congressistas serão analisadas a partir de suas intervenções durante a tramitação no Congresso da proposta de criação do BNB, tanto em suas falas no plenário da Câmara, quanto em seus depoimentos à imprensa. A pesquisa recorreu à documentação referente a todo o trâmite do processo disponível na página da Câmara dos Deputados^[3] e na obra *Banco do Nordeste. Origens* (PORDEUS, 1958), organizada pelo historiador Ismael Pordeus a pedido do Banco, onde consta a mesma documentação citada anteriormente, bem como a repercussão da proposta na imprensa nacional.

A análise documental, tem tanto uma dimensão interna, que procura extrair as linhas fundamentais e secundárias dos documentos, quanto externa, contextualizando-os dentro da lógica política que lhes originou (DUVERGER, 1962). Dessa forma, antes de analisar o posicionamento dos deputados e senadores, faz-se necessário situar o contexto mais amplo de criação do Banco do Nordeste. Não se trata de abordar todos os aspectos do segundo governo Vargas, mas de discutir dois fatores que se relacionam diretamente com a problemática do artigo: (i) a sua política nacional-desenvolvimentista e (ii) a sua relação com o sistema político-partidário.

2 O SEGUNDO GOVERNO VARGAS E A CRIAÇÃO DO BNB

Getúlio Vargas é eleito em outubro de 1950 como candidato do PTB em aliança com o PSP e com apoio informal de parte do PSD. Como situa Fonseca (2003; 2010), sua candidatura apoiou-se em uma plataforma de crescimento acelerado que dava continuidade à sua trajetória em busca da modernização e da industrialização do país desde os anos 1930. Vargas defendeu sua proposta mesmo nos estados menos industrializados e de pouca densidade urbana, como grande parte dos nordestinos, onde, possivelmente, estas pautas teriam pouca adesão dos eleitores e das classes dirigentes.

Uma vez no poder, e fiel a esta plataforma, Vargas criou um conjunto de instituições e de medidas que costumam ser denominadas pela literatura como “nacional-desenvolvimentistas”, ainda que não haja consenso sobre esse enquadramento conceitual. A esse respeito, Fonseca alinha quatro leituras sobre o segundo governo Vargas: (i) a de que foi um governo populista; (ii) a de que foi um governo de duas fases, uma ortodoxa e outra nacionalista; (iii) a de que foi um governo conservador e ortodoxo, tanto na política econômica, quanto na relação com o sistema político-partidário; e (iv) a de que foi um governo que se inseria em “[...] um projeto de longo prazo cujo epicentro era a industrialização acelerada e a modernização do setor primário” (FONSECA, 2010, p. 21), justamente o que se convencionou chamar de nacional-desenvolvimentismo – corrente de interpretação a qual se filia o autor.

Sob coordenação do Ministério da Fazenda, então liderado por Lafer, em meados de 1951 foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos com objetivo de traçar um diagnóstico da economia brasileira e propor projetos de desenvolvimento. Segundo Hermes Tavares (1991), um dos diagnósticos da Comissão Mista foi a disparidade das taxas de desenvolvimento regional como um dos principais traços da economia brasileira e a tendência era de crescimento deste desequilíbrio visto que o crescimento industrial se acumularia em áreas onde já ocorria a expansão das atividades industriais pela disponibilidade de recursos humanos e materiais e de mercado consumidor. No entanto, a Comissão não se colocou como tarefa apontar soluções para esse problema.

Como dito na introdução, o centro do nacional-desenvolvimentismo no governo era a AE. Composta quase que exclusivamente de técnicos oriundos de estados nordestinos, a Assessoria era ligada diretamente à Presidência e encarregada de elaborar e propor medidas de longo prazo. No entanto, segundo depoimento de Rômulo de Almeida (1985), a despeito das divergências, houve, em vários momentos, cooperação técnica entre a AE e o Ministério, como o Projeto da Comissão de Desenvolvimento Industrial, elaborado pela primeira e assumido pelo segundo.

Na avaliação de Fonseca (2010), a AE foi uma inovação para a gestão pública da época ao especializar parte da equipe econômica no planejamento. O autor observa ainda que junto com ela, e dentro da lógica nacional-desenvolvimentista, foram criadas comissões voltadas para áreas específicas de modo a propor planos nacionais. Na área financeira, além dos citados BNB e BNDE, foi criado o Banco de Crédito do Amazonas. Somam-se a esse processo as empresas que tornaram-se símbolos desse período: a Empresa Brasileira de Eletricidade (Eletrobrás) e, principalmente, a Petrobrás.

Em relação ao Nordeste, a Assessoria contribuiu ao fazer um diagnóstico sobre e esboçar um planejamento para atuação na região, combatendo a redução dos problemas regionais ao fator climático e focando no plano econômico e as potencialidades que permitiriam um processo de desenvolvimento, inclusive industrial (TAVARES, 1991) – elementos que aparecem na Mensagem de Vargas enviada ao Congresso junto com o Projeto de Lei No. 1.649/1952, como já exposto na introdução deste artigo.

Havia, portanto, o entendimento de que o desenvolvimento do país, ou seja, a superação de uma economia baseada na monocultura para exportação pela industrialização e diversificação de produção agrícola, necessitava do Estado como agente indutor. Em suma, tratava-se de “um projeto de desenvolvimento capitalista, mas não conservador, posto que visava fundamentalmente à transformação de marcos estruturais da sociedade brasileira” (FONSECA, 2010, p. 57): industrialização, urbanização, desenvolvimento do mercado interno, autonomia internacional e desconcentração de renda. Este novo país por certo não deveria ser o sonhado por aqueles setores das elites tidos como “atrasados”, “rurais” ou “patrimonialistas”. Coloca-se então a questão de

como Vargas governou levando em conta os distintos e até antagônicos grupos políticos dominantes.

Sabe-se que seu retorno ao cargo de presidente da República, agora por meio das urnas, se deu em um contexto político totalmente diferente daquele que vigorou entre 1930 e 1945, em especial no Estado Novo, quando as regras do jogo eram definidas pelo ditador. Não se tratando mais de um estado de exceção, Vargas tinha que lidar de forma pragmática com as forças em disputas, o que revela a composição de seu governo: o partido do Presidente ganhou apenas um Ministério, o do Trabalho. Já o PSD, que lançou seu próprio candidato, levou, entre outros, o estratégico Ministério da Fazenda. Até mesmo a UDN, principal partido de oposição, teve seu lugar garantido na máquina pública, com o Ministério da Agricultura.

No entanto, o principal sustentáculo do governo era mesmo o PSD, partido que saiu vitorioso no que diz respeito à correlação de forças no Congresso Nacional, tendo eleito 112 deputados, mais de um terço do total. O esforço de Vargas, como afirma Fonseca, era o de garantir “[...] uma composição capaz de obter maioria congressual, exigência de governabilidade no presidencialismo” (FONSECA, 2010, p. 42). Ainda assim, a presença do PSD no ministério não significou o apoio da totalidade de seus congressistas, nem a adesão incondicional aos projetos do Executivo no Congresso. Na avaliação de Lucia Hippolito (1985), tratava-se mais de um apoio passivo do que entusiasta por parte dos deputados.

Como analisa Maria Celina D’Araújo, se os grandes partidos (UDN e PSD) foram derrotados nas eleições para o PTB e o PSP, de feições populistas, isso não significa que estes tenham se tornado o poder. Muito ao contrário, como visto acima. De modo que não eram “[...] politicamente claras e operacionais as relações entre os partidos, e destes com o Governo” (D’ARAÚJO, 1982, p. 25). Até porque, como defende a autora, Vargas se apresentou como um candidato apartidário que adotou, desde o início, uma postura conciliatória com as agremiações partidárias e os interesses regionais em detrimento do próprio PTB. Este dado torna-se ainda mais relevante quando se considera, como também foi discutido anteriormente, que seu governo conseguiu uma capacidade decisória produtiva, a despeito de não possuir uma base de apoio estável no Congresso, e que, muitas vezes, seus projetos foram apoiados pela oposição liderada pela UDN.

Prova disso é que o primeiro ministério, conhecido como “Ministério da Experiência”, foi uma tentativa de conciliar interesses partidários e regionais e os pessoais. A reforma ministerial ocorrida em 1953 também foi um esforço ainda que frustrado de repartir os compromissos e alcançar o máximo de consenso, e assim diminuir a oposição dos militares, dos políticos e da imprensa (D’ARAÚJO, 1982). O que resultou na aproximação com os setores conservadores, representados pelos políticos da UDN, partido que ganhou mais um cargo com o paraibano José Américo de Almeida no Ministério da Viação e Obras Públicas, além de

Osvaldo Aranha, simpatizante deste partido, ter assumido o estratégico Ministério da Fazenda.

Dessa forma, D'Araújo (1982), ao analisar a crise política que marcou todo o governo Vargas, defende que sua instabilidade se deveu às clivagens internas proporcionadas por duas lógicas de atuação: a ministerial, que buscava conciliar os interesses políticos e econômicos do sistema partidário, inclusive no que diz respeito às demandas vindas do Congresso, e a da Assessoria Econômica que procurava atuar em bases técnicas, sem responder a compromissos partidários e visando objetivos nacional-desenvolvimentistas. Mas também às disputas intra-elites que disputam por maiores parcelas de poder.

Feita esta contextualização, é possível passar para a questão que move este artigo, ou seja, perceber se a criação do BNB foi alvo de oposição no Congresso Nacional, no que diz respeito a embates intra-elites, tanto partidários (UDN versus PSD e PTB), quanto regionais (parlamentares nordestinos versus parlamentares do sul e do sudeste).

3 A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI NO. 1.348 NO CONGRESSO NACIONAL

O objetivo deste tópico é analisar como se posicionaram os deputados e os senadores, nos debates ocorridos na tramitação do Projeto de Lei (PL) de criação do BNB que se iniciou em 31 de outubro de 1951, na 167.. Sessão da Câmara dos Deputados, e foi até o dia 14 de agosto de 1952, quando se deu a apreciação dos vetos do Presidente na 6.. Sessão Conjunta da 2.. Sessão Legislativa da 2.. Legislatura.

A ideia do PL surgiu quando, após visita à região, naquele momento vivendo um período de forte estiagem, o ministro Lafer expôs ao presidente a necessidade de crédito bancário para atender à produção nordestina. Segundo Tavares, “a ideia teve rápido curso” e “Vargas despachou de forma concisa e positiva”. Também no Congresso, o projeto tramitou rápido o que era a prática da época, pois “[...] não foi precedida de um longo debate, ao contrário do que ocorreu com outras iniciativas do estado na região”. Isso se explica, entre outros fatores, pelo “interesse despertado na época pelos bancos de fomento” (TAVARES, 1991, p. 15).

O primeiro momento de manifestação dos deputados ocorreu na 171.. Sessão, em 06 de novembro de 1951, quando Armando Falcão (PSD-CE) pediu urgência na tramitação do PL diante da seca pela qual passava o Nordeste e o decorrente estado de “calamidade” ^[4]. A proposta teve a oposição de Arthur Santos (UDN-PR) que defendeu que um projeto de criação de um banco deveria ter antes parecer das comissões técnicas da Casa. Contudo, Gustavo Capanema (PSD-MG), líder da maioria, diante do requerimento assinado por vários deputados nordestinos, apoiou o movimento, desde que o Projeto fosse levado à ordem do dia após pareceres das comissões.

Votaram a favor do requerimento 183 deputados no total de 201 presentes. A imensa maioria dos deputados nordestinos de partidos tanto da situação, quanto da oposição, ou seja, do PST, PTB, UDN, PSD,

PR, PSP, PL, PDC, PST, posicionou-se a favor da urgência e apenas 8, majoritariamente da UDN, se colocaram contra. Quadro 1, 2.

ESTADO	PARTIDOS/NUMERO DE DEPUTADOS	
Maranhão	PSD	6
	PTB	1
Piauí	UDN	3
	PSD	3
Ceará	UDN	7
	PSD	5
	PR	1
	PTB	1
	PSP	1
Rio Grande do Norte	PR	2
	UDN	1
	PSD	1
Paraíba	PSD	3
	UDN	4
	PL	2
	PTB	1
Pernambuco	PSD	5
	PDC	1
Alagoas	PSD	1
	PTB	1
	PSD	1
	PSP	1
Sergipe	PSD	2
	UDN	1
Bahia	PSD	5
	UDN	4
	PTB	2
	PSD	1
	PR	1
	S/P	2

Quadro 1

Votos a favor da bancada nordestina

Elaboração do autor. Fonte: Câmara dos Deputados

ESTADO	PARTIDOS/NUMERO DE DEPUTADOS	
Pernambuco	UDN	2
Alagoas	UDN	2
Sergipe	PR	1
	PSP	1
Bahia	UDN	1
	S/P	1

Quadro 2

Votos contrários da bancada nordestina

Elaboração do autor. Fonte: Câmara dos Deputados

Enquanto o projeto tramitava nas Comissões Técnicas, Armando Falcão voltou ao plenário da Câmara dessa vez para tratar da localização da futura sede do banco. Seu pronunciamento foi no sentido de apresentar argumentos em defesa de Fortaleza por ser a “capital da seca”. Na realidade, sua posição refletia um debate que já se dava na imprensa e no próprio Congresso desde que houve a Exposição de Motivos No. 376, em abril de 1951, com a qual o ministro da Fazenda Horácio Lafer propôs ao presidente Vargas a criação do BNB. A este respeito, por exemplo, o deputado federal Paulo Sarasate, um dos fundadores da UDN no Ceará, afirmou no início de maio daquele ano ao jornal *O Povo*, que já estivera com o ministro reivindicando que a sede do banco fosse para a capital cearense^[5]. Já a Assembleia Legislativa de Pernambuco, “interpretando legítima aspiração do povo pernambucano”, enviou telegrama ao ministro no mesmo mês pleiteando Recife como cidade-sede^[6].

Em outubro de 1951, quando o presidente encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem No. 363 com o PL, o deputado Ernani Sátiro (UDN-PB) se pronunciou a favor da criação da nova instituição, mas defendeu, como representante da “justa aspiração do povo paraibano” que

sua sede ficasse na Paraíba, e que essa decisão coubesse ao Congresso e não ao “arbítrio do Poder Executivo”.

Como era de se esperar, este debate ganhou maior amplitude durante a tramitação do projeto, com os deputados e senadores de quase todos os estados nordestinos passando a defender suas respectivas capitais como possíveis sedes. Para se ter uma ideia, em dezembro de 1951, foram oferecidas várias emendas propondo cada uma delas uma cidade diferente para sede: Maceió, Campina Grande, Salvador e Recife.

A escolha final por Fortaleza resultou, em grande parte, da atuação coesa da bancada do estado, em especial na Comissão de Finanças, cujo relator foi Paulo Sarasate (UDN-CE), que decidiu por 14 votos a favor e 04 contra pela capital cearense. A articulação dos deputados cearenses, independente da filiação partidária, ocorreu com as instituições classistas do estado e com o governo estadual. Na avaliação de Josênia Parente, o governador Raul Barbosa (PSD-CE), que, como dito na introdução, tornou-se o segundo presidente do BNB, teve uma atuação decisiva para a escolha da sede. Barbosa era a “[...] própria mentalidade da modernização conservadora das elites cearenses” (PARENTE, 2000, p. 139), formado pela tecnoburocracia estatal. Quando deputado federal eleito em 1946, foi membro da Comissão de Finanças, ao lado do futuro ministro Horácio Lafer.

A união estabelecida entre as elites políticas e econômicas cearenses gerou, inclusive, reação por parte dos outros estados nordestinos, mais especificamente Pernambuco e Paraíba, que se uniram contra o relatório de Sarasate^[7]. A vitória do Ceará na disputa foi reconhecida pelo Diário de Pernambuco como expressão “de sua ação persistente e tenaz e sobretudo do ‘espírito de equipe’, de que deram mostras. Udenistas e pessedistas se deram às mãos, entraram a agir com maior decisão e firmeza, de todos os lados”^[8].

O PL foi para o debate final na Câmara dos Deputados, após passar pelas Comissões Técnicas, na 207.ª Sessão, realizada em 13 de dezembro de 1951. O primeiro a se posicionar foi Orlando Dantas (PSB-Sergipe) que tinha votado contrário ao requerimento de urgência. Dantas criticou a proposta baseando seu argumento na existência de duas orientações financeiras, uma central, com o Banco do Brasil, e outra regional, com o BNB, o que implicaria no choque entre as duas instituições e na inviabilidade do projeto.

Tratava-se de um argumento técnico. Contudo, após o aparte de Aral Moreira (UDN-MT) dizendo que o futuro banco, segundo fontes do próprio Governo, iria servir para empregar protegidos, Dantas retomou a palavra e se disse constrangido ao saber que a criação da instituição visava “colocar afilhados” e terminou afirmando: “quando amanhã, a politicagem penetrar fundo nessa instituição e desbaratar-lhe o capital e os recursos, não se diga que não houve, nesta Casa, uma voz que não alertou o País contra os erros dessa política apressada”.

Na sequência, foi a vez do pronunciamento de Aliomar Baleeiro (UDN-BA), que tinha votado a favor do requerimento de urgência, colocar-se contrário ao projeto. Concordando com a análise de Dantas,

de duplicidade de funções com o Banco do Brasil, reforçou que não era aconselhável a criação do BNB por conta dos “antecedentes” do país, seus “vícios e fraquezas”, o que tenderia, “inevitavelmente, sobretudo num governo como o atual, a transformar-se numa fonte de emprego, de prêmio às dedicações partidárias, enfim de arma de corrupção e desmoralização”.

Contudo, foram estes os únicos pronunciamentos contrários à criação do BNB feitos por parte tanto dos deputados quanto dos senadores. O grande embate mesmo, como já dito, foi sobre a localização da sede da instituição e de seu formato, se mais ou menos descentralizado.

Foram também poucas as vozes dissonantes de parlamentares fora do plenário da Câmara. O senador Lima Campos, do Maranhão, por exemplo, se posicionou contrário ao projeto, antes mesmo dele entrar em discussão, em depoimento publicado no *Jornal do Comércio* em outubro de 1951. Para o senador, não havia vantagem técnica na criação da instituição. Mas a matéria destacava que sua posição era única entre senadores e deputados entrevistados. Aliás, o jornal ressaltou que os depoimentos a favor da instituição vieram de parlamentares de todas regiões do país, “algo realmente curioso”, o que se configurava como “prova eloquente da ressonância que o projeto encaminhado [...] obteve em inúmeros setores de reconhecida responsabilidade”. “Além disso”, continua a matéria, “convém não esquecer que as opiniões partiram, também, de representantes de partidos de oposição, secundando aquelas do situacionismo político nacional”^[9].

4 CONCLUSÃO

A partir dos elementos analisados acima, como o engajamento da maioria dos deputados a favor da urgência do trâmite do projeto de criação do BNB e os poucos pronunciamentos contrários à proposta ao longo dos debates ocorridos na Câmara, pode-se concluir que esta agenda não se configurou como um ponto de discordância entre as elites parlamentares. A disputa intra-elites nordestinas se deu, como visto, por sediar a instituição, diante do volume de recursos financeiros que passaria a ser decidido e da capitalização política que traria aos políticos do estado-sede. Ainda que, é preciso ressaltar, os depoimentos contrários tenham partido de dois deputados nordestinos, ambos da oposição (UDN e PSB).

Se o BNB foi pensado a partir de uma burocracia insulada, a AE, visando barrar o “paroquialismo político”, o que se reforça com a indicação de Rômulo de Almeida como primeiro presidente da instituição, não se pode deduzir, contudo, que os agentes políticos tivessem a mesma percepção do governo e não almejassem utilizá-lo dentro de lógicas patrimoniais e clientelistas, ainda que o âmago do projeto presidencial não tenha sido questionado pelos deputados, nem pelos senadores. Até mesmo os vetos presidenciais às emendas dos parlamentares foram aceitos em sua maioria.

Por sua vez, quando a UDN, em seu discurso moralizante e de denuncismo de corrupção, se alinha em grande parte à orientação

governista, observa-se um consenso entre interesses locais e nacionais e de oposição e situação. Fenômeno que, se não era de todo raro, não deixou de ser qualificado pela imprensa como “curioso”.

A análise empreendida aponta, por fim, para dois elementos que reforçam a compreensão do sistema político brasileiro e de suas elites no início dos anos 1950: (i) a força do discurso nacional-desenvolvimentista pelo menos na primeira metade do governo Vargas; e (ii) a preocupação dos parlamentares, inclusive dos opositores, de todas as regiões do país em não se desgastarem com os eleitores e não se posicionando contrário a uma pauta que afetava potencialmente milhões de brasileiros. Tem-se, assim, um contexto bem distinto da Primeira República onde os acertos eram feitos diretamente entre as elites oligárquicas e quase não havia espaço para os grupos de oposição, muito menos de escolha por parte dos eleitores. Com eleições competitivas, o cálculo devia envolver os poderes executivo e legislativo, bem como o eleitorado, o que podia levar, inclusive, que, em algumas pautas de apelo popular, até mesmo membros de uma bancada de oposição ferrenha a Vargas como a da UDN votasse com o governo.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, F. A. D. O secular problema das secas do Nordeste brasileiro. *Boletim Cearense de Agronomia*, p. 39-49, 1970.
- BENEVIDES, M. V. M. A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- BRASIL. PODER EXECUTIVO. Mensagem n. 363. *Diário do Congresso Nacional*, a. 6, n. 208, 1 nov. 1951.
- CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. *Estud. av.*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 65-88, 2014.
- CARVALHO, O. D. A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campos, 1988.
- COENEN-HUTHER, J. *Sociologia das elites*. Lisboa: Inst. Piaget, 2013.
- D'ARAÚJO, M. C. *O segundo governo Vargas 1951-1954*. Democracia, partidos e crise política. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- DUVERGER, M. *Ciência Política: teoria e método*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- FERNANDES, J. *Banco do Nordeste do Brasil. Retrospecto histórico (1954-1994)*. Fortaleza: BNB, 2006.
- FONSECA, P. C. D. Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo*, v. 14, n. 28, p. 19-60, 2010.
- FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 1 (89), p. 133-148, 2003.
- HIPPOLITO, L. *PSD. De raposas e reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LIMA JÚNIOR, O. O sistema partidário brasileiro, 1945-1962. In: FLEISCHER, David (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Vol. 1. Brasília: UNB, 1981. p. 22-44.

- LIMONGI, F. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil Pois-Estado Novo. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 371-400, 2015.
- MAGALHÃES, A. R.; GLANTZ, M. **Socioeconomic impacts of climate variations and policy responses in Brazil**. Brasília, Brasília: Fundação Esquel do Brasil, 1992.
- NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e isolamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.
- OLIVEIRA, F. A criação da SUDENE. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 117-22, 2010.
- OLIVEIRA, C.; VIANNA, P. J. **Desenvolvimento regional. 50 anos do BNB**. Fortaleza: BNB, 2005.
- PARENTE, J. **A fé e a razão na política. Conservadorismo e modernidade das elites cearenses**. Fortaleza: UFC; Sobral: UVA, 2000.
- PORDEUS, I. (org.). **Banco do Nordeste: origens**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1958.
- SANTOS, W. G. Paralisia de decisão e comportamento legislativo a experiência brasileira 1959-1966. **R. Adm. Emp.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 37-46, abr./jun. 1973.
- SOARES, G. A formação dos partidos nacionais. In: FLEISCHER, David (org.). **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: UNB, 1981. v. 1. p. 07-23.
- TAVARES, H. A questão regional no segundo governo Vargas. **Rev. Adm. Públ.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 4-24, nov. 1990/jan. 1991.

Notas

- [1] Importa destacar que no mesmo ano, 1952, Vargas criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Segundo Oliveira e Vianna (2005), um banco de desenvolvimento, tal como o BNB e o BNDE, é uma instituição financeira característica de economias que necessitam de fomento induzido de modo não apenas a financiar as áreas produtivas, mas em especial os empreendimentos pioneiros, o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa de novas oportunidades de negócios, colaborando assim com o planejamento econômico e a mudança da mentalidade do campo produtivo, inclusive os mais tradicionais, como a agropecuária.
- [2] É importante destacar que o sistema partidário brasileiro, no período em questão, foi, pela primeira vez, formado por partidos nacionais, embora, na prática, muitos tivessem atuação basicamente regional ou mesmo estadual, o que não era o caso do PSD, da UDN e do PTB (SOARES, 1981).
- [3] Todo o processo está disponível por meio do link <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190948>. Acesso em 17 dez. 2019.
- [4] É interessante observar que Falcão, mesmo filiado a um partido da base de apoio do governo, tinha uma posição de independência em relação ao PSD, tendo se colocado constantemente em oposição a Vargas e se aproximado de Carlos Lacerda, principal líder udenista. A esse respeito ver o verbete correspondente ao político no Dicionário Biográfico do CPDOC. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/armando-ribeiro-falcao>. Acesso em 03 dez. 2019.
- [5] O Povo, Fortaleza, 4. maio 1951, p. 01.
- [6] Jornal do Comércio, Recife, 23 maio 1951, p. 12.

- [7] “Coesa a bancada federal do Ceará”. Unitário, Fortaleza, 08 dez. 1951, p. 4;8; “Unidos todos os estados contra o Ceará na batalha pela sede do Banco do Nordeste”. Correio do Ceará, Fortaleza, 10.dez.1951, p. 01; “Agora, todo o esforço pela vitória do Ceará no plenário da Câmara Federal”. O Povo, Fortaleza, 11.dez.1951, p. 01; “Por que Pernambuco perdeu a sede do Banco do Nordeste”. Jornal do Comércio, Recife, 16.dez.1951, p. 03; “A vitória do Banco do Nordeste pertence a toda a bancada cearense”. O Estado, Fortaleza, 21.dez.1951, p. 03; “A vitória foi do Ceará”, O Povo, Fortaleza, 28 dez. 1951, p. 01.
- [8] “Esmolinha para nós”. Diário de Pernambuco, Recife, 18 dez. 1951, p. 01.
- [9] Jornal do Comércio, Recife, 27 out. 1951, p. 03.