

## **Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional**

**Izadora Carvalho Laner<sup>1</sup>**

**Rodrigo Santos de Faria<sup>2</sup>**

### **Resumo**

Ao analisar como o planejamento regional se desenvolveu junto à atuação do Estado entre 1955 e 1961, o artigo tem como objetivo identificar a criação da SUDENE como uma importante frente de ação regional para o desenvolvimento nacional dentro da política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek e contribuição para alavancar o progresso industrial brasileiro. A importância desta investigação se justifica por trazer à tona uma crítica à criação da SUDENE que, como órgão de planejamento regional, objetivou reestruturar a economia nordestina e também promover a integração nacional. O que se questiona é se de fato existiu esse sentido de integração por meio do órgão. Para tanto, apoiado numa perspectiva crítica, discute-se a possibilidade da Sudene ter sido criada também como um meio de fortalecer a presença do Estado (governo federal) na região, controlar as tensões sociais crescentes no Nordeste e aí incrementar um mercado consumidor submetido à hegemonia da burguesia industrial do Sul paulista.

Palavras-chave: Nordeste; SUDENE; política regional; integração nacional

## **Northeastern Operation: The creation of SUDENE as a regional policy for national development and integration**

### **Abstract**

In analyzing how regional planning developed alongside the state's performance between 1955 and 1961 in Brazil, the article aims to identify the creation of SUDENE as an important regional action front for national development within the development policy of Juscelino Kubitschek and as a contribution to leverage the Brazilian industrial progress. The importance of this research is justified by bringing to the fore a critique of the creation of SUDENE, which, as a regional planning body, aimed to restructure the Northeastern economy and also promote national integration. What is being questioned is whether this sense of integration existed through the agency. To this end, it is argued that SUDENE has also been created as a means of strengthening the presence of the state (federal government) in the region, controlling the growing social tensions in the Northeast and increasing a consumer market under hegemony of the industrial bourgeoisie of Southern de São Paulo.

Keywords: Northeast; SUDENE; regional policy; national integration

---

submetido em 28/12/2018, aprovado em 10/06/2019

### **1. Introdução**

Um dos objetivos centrais do plano desenvolvimentista do Governo Juscelino Kubitschek (JK) foi buscar o estímulo à entrada de capital estrangeiro como estratégia para

---

<sup>1</sup> Professora Substituta do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Goiás (UFG) - Campus da Regional Goiás, Mestra pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (PPG-FAU/UnB); e-mail: izalaner@gmail.com;

<sup>2</sup> Doutorado em História da UNICAMP, Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB); e-mail : rod.dfaria@gmail.com

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

impulsionar o crescimento econômico através da industrialização, sobretudo as indústrias de base, criando um mercado interno que pudesse impulsionar seu desenvolvimento. Para tanto, utilizando-se do modelo de substituição de importações vigente na época, priorizou ações planejadas no âmbito regional, adotando como premissa a eliminação de pontos de estrangulamento econômicos com a criação de pontos de germinação; conceitos definidos pela Comissão Mista Brasil-EUA, nos relatórios econômicos produzidos para 1951-1954, em que o primeiro – ponto de estrangulamento – se referiu aos obstáculos para um efetivo crescimento econômico, principalmente com relação à escassez de infraestrutura básica para o desenvolvimento de atividades econômicas produtivas.

O conceito de ponto de germinação, no entanto, significou o oposto do anterior: no âmbito do Governo JK, correspondeu à execução de obras de infraestrutura básica – essencialmente transporte e energia – com a finalidade de dar suporte à expansão industrial e a diversificação de sua produtividade, acreditando que assim estimulariam a ocupação do interior, com a descentralização dos polos de desenvolvimento, e a integração nacional, sendo essa medida crucial para amenizar os desequilíbrios interregionais. Nesse sentido, o artigo buscou aproximar-se de uma resposta ao questionamento se a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) se configuraria como ponto de germinação, dentro da política de desenvolvimento regional no Governo JK, e se esse fator seria o que a tornaria uma alavanca para o progresso econômico industrial pretendido pelo Programa de Metas, associado à abertura econômica dependente do capital externo.

O que se pode afirmar, previamente, é que a principal diretriz de ação da SUDENE visava a reestruturação econômica do Nordeste e a industrialização como única solução ao desenvolvimento regional. Em virtude da relação entre o controle do Estado e o planejamento, esse último foi usado, no governo de Juscelino, como instrumento de conciliação política para garantir a execução do programa de metas. Com isto assegurou-se um contexto favorável à criação de políticas regionais de planejamento econômico e territorial. Ainda que buscassem para a resolução de seus problemas regionais um crescimento endógeno, como foi o caso da SUDENE, as políticas acabavam integradas a nível nacional num esforço de fortalecer o mercado interno e possibilitar a entrada de capital estrangeiro.

Partindo de uma análise que integra a política de reestruturação econômica nordestina – Operação Nordeste – ao pensamento primordial de concepção do Plano de Metas, este artigo tem como objetivo incitar uma reflexão a respeito da possibilidade da SUDENE ser considerada uma política de planejamento regional aliada ao desenvolvimento nacional. Os argumentos desenvolvidos no presente artigo circunscrevem o órgão como uma tentativa de modificar a situação vigente e romper com a captura do Estado pela oligarquia rural dominante. Por outro lado, vão além ao permitir entender a sua criação também como estratégia de conciliação política e fortalecimento do poder executivo central frente a uma

região de crescentes tensões sociais. A investigação aqui desenvolvida não tem, de fato, como objeto de estudo os Planos Diretores da SUDENE, mas as proposições com relação à criação do órgão como decisão de política regional.

Dentro de um panorama geral sobre a relação entre as regiões brasileiras nos anos 50/60, o presente artigo se desenvolve sob duas frentes simultâneas, apresentadas conjuntamente: A primeira consiste na análise de bibliografia secundária do contexto de desenvolvimento regional que levou a criação da SUDENE e pretende estabelecer questionamentos quanto aos motivos e as expectativas na criação do órgão que se baseiam, principalmente, nas interpretações de Francisco de Oliveira (1977) e Amélia Cohn (1976). A segunda corresponde ao esforço de se aproximar de uma resposta a tais questões através de uma análise de documentos primários referentes à criação da SUDENE. Serão o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) de 1958, intitulado *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, e a *Operação Nordeste* de 1959, ambos de autoria do economista Celso Furtado, considerado criador da SUDENE cuja obra constitui, portanto, o ponto central da discussão do atual texto.

## 2. O conceito de região

Antes de se iniciar qualquer análise referente ao desenvolvimento do planejamento regional<sup>3</sup> no Nordeste, durante a vigência do Programa de Metas e até a elaboração do I Plano Diretor da SUDENE (1956-1961), é imprescindível definir, primeiro, o que se entendia por região naquele momento sob uma perspectiva da própria dinâmica social e econômica em diferentes partes do Brasil e, segundo, como se dava a relação entre as regiões a partir da ideia de integração nacional pregada pelo próprio Governo Kubitschek. Serve, para este intuito, a definição de Francisco de Oliveira (1977), que elaborou, tendo em vista o Brasil do início do século XX, um conceito de região diferente da noção de uma área limitada geograficamente. Conforme o autor, estaria mais ligada à questão socioeconômica de homogeneização de certa atividade reprodutiva, bem como às relações de produção e lutas de classes consolidadas. Nesse sentido, as relações de produção se expressam por meio da própria divisão do trabalho – no caso nordestino, a dualidade entre latifundiários e trabalhadores rurais. A dinâmica de concentração de renda e exploração pelo capital na atividade algodoeira e pecuária resultou em crescentes tensões sociais próprias dessa forma de reprodução capitalista. As regiões seriam assim definidas pela conformação de distintas atividades de reprodução do capital industrial<sup>4</sup>, possuindo uma divisão do trabalho que consolidasse a dominação de classes por outra.

---

<sup>3</sup> e do planejamento do desenvolvimento regional;

<sup>4</sup> Para Francisco de Oliveira, a agricultura no capitalismo era entendida também como uma forma de indústria.

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

Contudo, é necessário levar em conta que a SUDENE foi criada sob a coordenação do economista Celso Furtado que foi influenciado, em grande parte de seu pensamento, pelas concepções e formulações vigentes na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), na qual atuou durante 1949 a 1957, período que antecede à Operação Nordeste, ao Relatório do GTDN e a criação da SUDENE, em 1959. Devido a essa formação, sua atuação na reestruturação da base econômica nordestina pode ser atribuída aos pilares fundamentados na ideia cepalina de um dualismo estrutural e oposição entre regiões. Presume-se que umas seriam mais desenvolvidas e outras economicamente explorada sob uma relação de dependência entre centro e periferia. O desenvolvimento do centro necessitava tanto do fornecimento de recursos primários pela periferia, quanto de sua manutenção como economia agrária e atrasada. A criação de um órgão de planejamento regional no Nordeste, à primeira vista, teria a função de quebrar essa dinâmica polarizada a partir de sua reestruturação econômica e da integração nacional, tendo a industrialização como premissa básica.

Como se viu anteriormente, Oliveira (1977), ao tratar do subdesenvolvimento do Nordeste, se afastou desse pensamento cepalino. Sua análise a respeito do planejamento regional nos anos 50 desenvolveu-se de uma ideia contrária, onde enxergou a integração nacional como o principal fator de aumento no desequilíbrio regional econômico e social. Ao focar no estudo das regiões a partir da divisão regional do trabalho, levando em conta a heterogeneidade das relações de produção em uma visão nacional, o autor buscou dar maior atenção às contradições postas pela relação entre essas regiões com distintas atividades reprodutivas. Nesse sentido, a definição de planejamento para Oliveira vai de encontro à ideologia de um instrumento de mediação do Estado e uma forma de alcançar a integração nacional, como foi apresentado no Governo JK. Estaria, portanto, muito mais ligado à constatação da luta de classes e de um Estado capturado pelas forças dominantes, levado a homogeneizar essa forma de reprodução do capital a fim de fomentar ainda mais seu crescimento e, dessa maneira, aumentando as disparidades regionais. (OLIVEIRA, 1977. P. 29-30)

Dentro dessa mesma perspectiva, a visão de região de Amélia Cohn (1976) esteve alinhada ao pensamento de Oliveira (1977) ao trazer um enfoque maior nos desafios políticos e sociais do que na própria estrutura econômica em si, ainda que essa tenha fomentado a luta de classes e um esforço, pelo próprio Estado, em retomar o controle político da região a partir da criação da SUDENE. Cohn (1976) partiu, ainda, da premissa de que a própria herança regional do desenvolvimento brasileiro, partindo da relação econômica entre o açúcar do Nordeste e o café do Centro-sul, ainda no século XIX, criou os desequilíbrios regionais enfrentados pelo Governo JK no final da década de 1950.

## **2. O GTDN e o contexto econômico de criação da SUDENE.**

Ao olhar o desenvolvimento do Nordeste como parte integrante da economia nacional, é importante entender as razões históricas do aumento das desigualdades regionais a partir da crise econômica do café, mas, sobretudo, do aceleração industrial dos anos 50. É dentro dessa premissa, a presente investigação refletiu sobre as medidas econômicas de industrialização do Brasil que levaram a descapitalização e migração de mão-de-obra do Nordeste para outras regiões e suas implicações anterior ao Governo JK. Estes processos culminaram numa transformação das características do problema do Nordeste e na explosão de tensões sociais que se tornaram responsáveis pela criação do órgão em questão.

Depois da crise cafeeira de 1929, propagou-se o cenário da manutenção de uma estrutura econômica subdesenvolvida na região nordestina, como forma de integrá-la à economia nacional. De acordo com o diagnóstico elaborado pelo GTDN (1959), construiu-se o seguinte argumento: o Nordeste como economia agrário-exportadora de açúcar e algodão configurava-se como uma fonte principal de divisas internacionais. Desde 1930, o Centro-Sul, por sua vez, avançou num processo de industrialização que o colocava como polo dinâmico da economia nacional e, por isso, de alta rentabilidade do capital investido. Diante deste cenário, o Estado, já em vigência desde a era Vargas, perpetuou o modelo de substituição de importações. Adotou um controle que favorecia a importação de produtos inexistentes no país, mas não contemplou a maior parte das necessidades de consumo do Nordeste. Na medida em que obrigou a região de adquirir tais insumos do Centro-sul, apoiou a formação crescente de um mercado consumidor em tal região. Concomitante com isto, a prioridade dada pelo Estado à industrialização teve o efeito que as reservas de divisas internacionais do Nordeste não foram usadas para fortalecer a economia da região, mas para impulsionar a industrialização do Centro-sul. Essa atitude do próprio Estado resultou na transferência de capital da região mais pobre para a região mais desenvolvida do país.

Duas conclusões de significação já se impõem, a esta altura da análise. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso: capacidade de importação. Pagando com divisas parte substancial do que adquire no Centro-Sul, o Nordeste vem contribuindo para dar maior flexibilidade à oferta nessa região. A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa: em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra. [...] Dessa forma, a política protecionista, cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais, tem provocado importantes transferências internas de recursos, em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando, assim, a disparidade de níveis de desenvolvimento. (GTDN, 1959. P. 26-27)

Dentro dessa perspectiva, para Oliveira (1977), a dinâmica de industrialização do Brasil, ao se concentrar no Centro-sul, diminuiu as possibilidades do Nordeste de progredir

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

economicamente através da expansão industrial e capitalista. A economia do Nordeste, nesse período, ainda sobrevivia através da manutenção de formas de acumulação não-capitalistas. Esse contexto foi entendido por Furtado como uma dualidade entre Nordeste algodoeiro-pecuário e Centro-sul industrial, que guiou a elaboração do próprio relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1958.

Partindo dessa argumentação de dualidade é que Cohn (1976) negou a tese de dualismo estrutural da CEPAL, enxergando essa configuração não como uma polarização, mas como uma relação dependente fomentada por um sentido justamente de integração nacional. É dentro desse pensamento que se pode delinear o seguinte questionamento: Seria, de fato, essa integração nacional, como defendida no Governo JK, o eixo central do desenvolvimento industrial associado e baseado na amenização das disparidades regionais? Ou essa intenção poderia resultar no próprio aumento dessas desigualdades, no sentido de continuar reproduzindo uma relação de dependência entre as principais regiões? Ou mesmo fortalecendo ainda mais a submissão do Nordeste à hegemonia da burguesia industrial do Centro-Sul em virtude da construção de Brasília e da ocupação de fronteiras agrícolas?

A ideia de integração nacional preterida pelo Governo JK consistia na premissa básica do Programa de Metas. Integrar economicamente todas as regiões do país, dentro dessa ideologia desenvolvimentista, seria a solução para a superação do subdesenvolvimento, pressupondo, para isso, a diminuição das desigualdades regionais. Essa integração seria alcançada, imprescindivelmente, pelo progresso industrial e teria como pré-requisito o suporte infra estrutural por meio da implantação, sobretudo, de uma rede rodoviária nacional e o aumento da capacidade energética. A recuperação do Nordeste, nesse sentido, dependia de sua inserção integrada no desenvolvimento nacional, partindo dos mesmos princípios de industrialização e infraestrutura.

Em contraposição, Oliveira (1977) afirmava que naquele momento a política de integração nacional representava a homogeneização de formas mais adiantadas de reprodução do capital e o planejamento regional seu instrumento de consolidação. Além disso, o autor levantou a questão da diversificação agrícola do Centro-Sul depois da crise cafeeira em 1929, quando a região começou a concorrer com a produção agrícola nordestina. Nesse sentido, a integração territorial a partir da abertura da economia nordestina aos produtos primários concorrentes do Centro-Sul por via da construção rodoviária poderia agravar ainda mais o atraso do Nordeste e as disparidades econômicas entre as duas regiões. O autor concluiu que essa integração significava, na realidade, um processo de nacionalização das formas de produção hegemônicas. Isso explicou pelo fato de que, ao invés de contribuir para descentralização de polos de desenvolvimento, o efeito da industrialização foi justamente o aumento da acumulação do capital no Centro-sul.

Essas afirmações de Oliveira (1977), que não podem ser ignoradas devido a importância do autor para a historiografia do planejamento no Brasil, constroem uma visão contrária ao discurso do próprio Governo JK. Reduzir as disparidades inter-regionais a partir de um movimento de integração nacional, da forma como foi delineado pelo Programa de Metas, acabou, na verdade, no aumento dessas disparidades.

Para resgatar as perguntas feitas anteriormente e identificar os principais fatores que agravariam as desigualdades econômicas intra- e inter-regional, foi analisado o documento do GTDN de 1958, intitulado *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Este apontou os seguintes elementos: a ausência de uma compreensão do contexto geral de desenvolvimento nacional na época; a atuação ineficiente do Estado na solução dos problemas da seca, capturado pela oligarquia dominante, sob uma ação assistencial de curto prazo; a saída de investimentos privados do Nordeste para o Centro-Sul; as tensões sociais crescentes não só a nível regional, como a nível nacional, quando se volta à questão para a hegemonia da burguesia industrial do polo dinâmico nacional; a arrecadação tributária desigual entre as regiões, o que retorna à questão da atuação ineficiente do Estado na região nordestina.

O relatório do GTDN já se iniciou com a afirmação que “a disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento nacional”. (GTDN 1959. p. 10) Dentro desse pensamento, ao traçar uma comparação profunda entre os níveis econômicos das duas regiões, reforçou o sentido de prioridade dado à solução da disparidade no crescimento regional não só no Governo JK, como na própria política de reestruturação do Nordeste. Para abordar esse problema, o diagnóstico do GTDN evidenciou a institucionalização das desigualdades regionais a partir da hegemonização de um grupo social específico e dominante, que tendia a uma irreversibilidade da situação de atraso. Dentro dessa perspectiva, o documento estaria, possivelmente, se referindo a atuação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) como parte de um Estado capturado pela oligarquia rural, onde a adoção de uma postura assistencial de obras públicas, além de beneficiar apenas o latifundiário com a construção de açudes em suas terras não desapropriadas, estaria contribuindo para institucionalizar um sistema de má-remuneração e dependência econômica plena da população aos latifúndios. (GTDN, 1959. p.10)

Como já mencionada acima, o relatório indicou a política de desenvolvimento nacional como responsável pelo agravamento das desigualdades regionais nos níveis de renda. Com dados de 1948 a 1956, demonstrou a constante transferência de recursos do Nordeste ao Centro-Sul através de massivos subsídios ao crescimento industrial da última e do controle de importações. Se não houvesse uma ruptura desse cenário de dominação sobre a economia nordestina pelo polo dinâmico da economia nacional, uma política desenvolvimentista

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

acabaria reproduzir essa hegemonia e aumentar ainda mais o abismo entre as duas regiões. Conforme o Plano de Ação do GTDN, uma ruptura da situação vigente poderia ocorrer com a institucionalização do planejamento regional no Nordeste por meio da criação de um órgão capaz de modificar o status quo ao diminuir o poder da oligarquia rural sobre a economia nordestina e viabilizar um processo de industrialização e diversificação produtiva. Contudo, essa conclusão foi um dos fatores que reforçaram as tensões das lutas sociais que já eclodiam no Nordeste e resultaram num embate que culminaria na criação da SUDENE.

A economia agrária do Nordeste, além da relação dialética com o Centro-Sul industrial, apresentava uma configuração interna pautada por dualidades que tinham, como ponto comum, a concentração de renda sob o domínio da oligarquia rural. Cohn (1976) identificou tais relações ao caracterizar a microeconomia de cada área nordestina conforme o tipo de terra para cultivo e o clima predominante. Na Zona Litorânea úmida prevalecia, ainda, o cultivo da cana-de-açúcar em latifúndios, imperando o sistema de meação ligado ao cultivo de subsistência em processo semelhante ao encontrado no Semiárido. Já o Agreste, região mais úmida que o próprio Semiárido, possibilitava o cultivo de algodão e criação de gado em minifúndios, aliado a certa diversificação produtiva na economia de subsistência.

O maior problema se originava no Sertão nordestino, castigado pelas secas periódicas, onde predominava o latifúndio de algodão e gado junto ao sistema de meação: o lavrador recebia pela parte que colhia e tinha o direito a cultivar alimentos nas terras improdutivas. Esse sistema, contudo, resultava em salários baixíssimos, mantendo a população rural dependente da agricultura de subsistência e obrigada a consumir o que era produzido no armazém do latifúndio, endividando-se com o proprietário. No período mais seco, tanto a palha como parte da plantação de algodão acabava sendo utilizada para alimentar o gado, obrigando o meeiro a vender sua parte ao proprietário por um valor muito menor do que o de mercado. Contudo, no período da seca a produção de subsistência desses trabalhadores também diminuía e, devido à escassez, o valor do alimento local aumentava, ao contrário do seu poder de compra o que levou a população a uma situação de miséria catastrófica. Além disso, com a redução dos valores da produção local, a produção diversificada do Centro-Sul encontrava aí uma oportunidade de capturar o mercado interno nordestino, ainda que fosse rudimentar.

Sobre o pagamento de salários bastante reduzidos aos lavradores rurais nordestinos, o próprio diagnóstico do GTDN confirmou que essa era uma das formas que os latifundiários encontravam para equilibrar a baixa produtividade em relação ao Centro-sul e dar ao Nordeste alguma vantagem sobre essa região. Contudo, isso só seria possível com a disponibilidade de terras para o cultivo de subsistência. Nos períodos de seca essa mesma agricultura de subsistência era substancialmente prejudicada, estimulando a população a migrar para os centros urbanos ou outras regiões. Em virtude da necessidade para uma rentabilidade da

economia latifundiária de ter uma abundância de mão-de-obra barata, que se pautava na lavoura extensiva e não mecanizada, o Estado, capturado pela oligarquia rural e representado pelo acima mencionado DNOCS, injetava investimentos públicos em forma de obras de infraestrutura. Essa postura correspondia à estratégia de ofertar empregos aos flagelados e, assim, mantê-los no semiárido, beneficiando a oligarquia dominante e perpetuando essa dinâmica econômica que impedia uma expansão industrial: o fato de se pautar na concentração de renda e na elevada desigualdade econômica mantinha boa parte da população nordestina na mais absoluta miséria, impossibilitando a formação de um mercado interno imprescindível a um esforço mais conciso de industrialização no Nordeste. Essa seria a situação que levaria os trabalhadores rurais a se organizarem para reivindicar melhores condições econômicas e sociais, o que resultou no surgimento das Ligas Camponesas que contribuiu a inflamar as tensões sociais.

Essas questões convergiam à identificação de uma problemática configuração regional para um possível desenvolvimento industrial por causa basicamente de uma elevada concentração de renda e do baixo poder aquisitivo da população que impediam a formação de um mercado interno com tamanho suficiente. Nesse sentido, uma mudança da concentração demográfica se configuraria como um fator que poderia amenizar ou agravar ainda mais os impactos negativos da seca. Quanto mais a população migrasse, menor seria o contingente de flagelados e maior controle se teria de uma situação emergencial.

De acordo com essa análise do documento elaborado pelo GTDN, o princípio de recuperação da economia nordestina se baseava em torná-la resistente às secas. Para isso, estabelecia, em resumo, as seguintes diretrizes: realizar o esforço de industrialização e diversificação da produtividade; o aumento da oferta de terras aráveis em locais com disponibilidade de água para suprir a demanda de alimentos ao deslocar as fronteiras agrícolas para o Maranhão e norte Goiano com esse último contribuindo para a ocupação do Centro-oeste; o controle demográfico das regiões mais afetadas pelas secas ao favorecer a migração de parte dos lavradores para locais com uma infraestrutura rodoviária já existente, fator que pode ter estimulado a vinda massiva de nordestinos para Brasília. (GTDN, 1959)

Segundo o relatório, duas causas básicas eram responsáveis pelo baixo nível de renda da população no Nordeste: uma escassez relativa do fator terra e uma menor acumulação de capital. A industrialização seria, portanto, a única solução para a diversificação da produção, racionalização no uso da terra e aumento da acumulação do capital através do fomento de atividades germinativas. Com a apresentação de dados sobre a renda per capita no Nordeste e no Centro-Sul, e sobre a disponibilidade de terras e participação no desenvolvimento nacional, o documento evidenciou a perda de mercado externo pelo açúcar do Nordeste e a diminuição das exportações de manufaturas para o Centro-Sul. Isso demonstrou o

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

impossibilidade da agricultura nordestina conseguir acompanhar o crescimento do mercado sulino e exterior. (GTDN, 1959)

O programa de industrialização previsto pelo Plano de Ação do GTDN, além de recuperar as indústrias tradicionais, buscava dar prioridade à instalação de um núcleo de indústria siderúrgica no Nordeste por causa de sua importância enquanto caráter germinativo que possuía. Dentro do Programa de Metas, isso se materializou na implantação de uma indústria siderúrgica inserida na zona de influência de Paulo Afonso, elemento-chave para a industrialização do Nordeste.

Não é realista o receio de que o esgotamento de Paulo Afonso conduzirá à estagnação do Nordeste. Ao contrário, a utilização rápida de toda a energia dessa Usina provocará um surto de progresso tão grande no Nordeste que os aproveitamentos subsequentes se tornarão impositivos e economicamente justificáveis. (KUBITSCHKE, 1955. P. 235)

É importante lembrar a estreita relação entre as indústrias de eletricidade, siderurgia e automobilística no programa desenvolvimentista da época, já que fizeram parte do eixo principal da indústria de base considerado imprescindível ao progresso econômico pretendido pelo Governo JK. A expansão rodoviária, nesse sentido, assumiria o importante papel de integração entre essas indústrias e seus lugares de consumo.

A disponibilidade de energia elétrica, por si só não cria progresso nem gera mercados de consumo. A falta de energia, essa sim, entrava o progresso. Sua abundância, entretanto, só é fecunda quando acompanhada de outros fatores, variáveis em cada caso, que assegurem o estabelecimento de indústrias na região considerada e proporcionem à massa consumidora, industrial, comercial e domiciliar, meios de possuir o aparelhamento elétrico que utilize essa energia. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 11)

Ao analisar a conjuntura econômica da região pelo documento do GTDN em relação aos núcleos urbanos, percebe-se que a falta de estímulo à indústria não só dependia da escassez de matéria-prima, mas também da insuficiência de alimentos para a população urbana se dedicar integralmente a atividade industrial. Já nos latifúndios, como mencionado acima, a falta de alimentos tornava a população dependente dessa mesma agricultura de subsistência, considerada o ponto mais frágil da economia. Celso Furtado (1959), em sua obra *Operação Nordeste*<sup>5</sup> de 1959, apontou a importância de dar prioridade ao aumento da oferta de alimentos nas zonas urbanas e à sua redistribuição em conjunto com o fomento à industrialização. Como afirma:

---

<sup>5</sup> Tal obra, de mesmo nome que a política de reestruturação econômica do Nordeste, sintetizada na criação da SUDENE, consistiu em uma palestra dada pelo economista Celso Furtado na ocasião do curso *Introdução aos Problemas do Brasil*, ministrado aos oficiais das Forças Armadas, sob o encargo do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).

[...] ou aumentamos a produção de alimentos na região, resolvendo o problema agrícola, ou a industrialização não poderá realizar-se. E se não se realizar a industrialização, não haverá desenvolvimento no Nordeste. [...] O ponto nevrálgico da economia nordestina está, portanto, em sua agricultura. Se não resolvermos o problema da utilização adequada das terras da faixa úmida – subutilizadas nos grandes latifúndios do açúcar e nos chamados vales úmidos da zona litorânea – não poderemos criar, no Nordeste, uma indústria capaz de sobreviver. (FURTADO, 1959. P. 36-37)

Apesar de que tal constatação seja claramente o eixo estrutural do Plano de Ação do GTDN que influenciou direta ou indiretamente todas as diretrizes nele contidas, o Programa de Metas de JK não deu a mesma prioridade ao setor de alimentos. As metas de alimentação, correspondente às metas 13 a 18, trataram de forma superficial o problema, e não chegam a enfocar a escassez de gêneros alimentícios no Nordeste. Suas ações se limitavam, basicamente, a tratar da armazenagem, da construção de matadouros e frigoríficos (duas metas separadas para atender ao setor pecuarista, que correspondia à oligarquia rural do Nordeste) e da lavoura de trigo como monocultura. Essa seria, como Amélia Cohn (1976) evidenciou, a diferença crucial entre o Plano de Ação do GTDN como política de criação da SUDENE e o próprio Programa de Metas, circunscrevendo-os no âmbito do planejamento regional.

No período das secas, a escassez de alimentos se tornava um problema social ainda mais catastrófico. A ineficiência das políticas de irrigação fazia com que os açudes, em sua maioria, fossem utilizados predominantemente em benefício da pecuária para diminuir a mortalidade dos animais neste período. Dessa forma, beneficiava apenas os fazendeiros à medida que o represamento de águas basicamente não contribuiu para a produção de alimentos locais. O documento do GTDN reforçou, assim, que tanto as medidas de curto prazo, representadas pelas frentes de trabalho provisório em obras públicas na seca, quanto as de longo prazo, referente à construção de açudes, tomadas pelo Governo na região, acabavam por agravar o problema das secas ao levar a retenção demográfica da população em um período de extrema escassez de alimentos e água. (GTDN, 1959. p. 70)

É dentro desse pensamento que o estímulo à migração da população nordestina para outras regiões do Brasil poderia tomar a forma de uma solução emergencial para diminuir os impactos sociais da seca. O controle demográfico facilitaria, por exemplo, a tomada de medidas para suprir a necessidade de alimentos e a disponibilidade de terras para o cultivo de subsistência. Essa questão fazia parte, portanto, de uma das diretrizes principais do documento para a superação do atraso no Nordeste: a reorganização da economia agropecuária no Semiárido por meio da migração de um contingente da população tanto para fronteiras agrícolas em zonas mais úmidas, quanto para ser absorvido por atividades germinativas nas áreas urbanas.

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

A própria industrialização do Nordeste seria uma forma de absorver o excedente populacional dos latifúndios onde a mão-de-obra foi liberada pela reestruturação da economia agrária. Por esse e outros motivos foi dada tanta importância à ampliação da Usina Paulo Afonso já que funcionaria como agente concentrador de indústrias e, para tanto, ponto focal na criação de oportunidades econômicas para absorver o excedente de mão-de-obra, bem como a formação de núcleos urbanos próximos a essas indústrias e um mercado interno mais fortalecido. Porém, já existia nas áreas urbanas uma parcela considerável de população em busca de emprego que teria vantagem nesse processo. Por isto o documento do GTDN afirmou ser a solução ideal para absorver a população rural desempregada seu deslocamento para áreas de clima mais favorável. As fronteiras indicadas foram o Maranhão e o norte goiano (hoje Tocantins), relativamente próximo à área onde se localizaria Brasília. Ao contribuir para a ocupação do Centro-Oeste e aliado a própria transferência da Capital, tornou-se e mais um elemento catalisador para a expansão rodoviária.

Recomenda-se a constituição de um grupo com técnicos do BNB<sup>6</sup>, do GTDN, do INIC<sup>7</sup> e das Carteiras de Colonização e Crédito Agrícola do Banco do Brasil S. A. para que considere de imediato a viabilidade de promover uma corrente imigratória organizada em direção ao interior maranhense e goiano e a outras regiões da periferia do Polígono, onde já exista ou esteja em construção uma infraestrutura, de estradas.<sup>8</sup> O grupo terá como tarefa delimitar as regiões onde conviria abrir uma frente de imigração nordestina, indicar os tipos de unidade produtiva agropecuária recomendáveis, do ponto de vista dos planos de produção, estimar os custos do traslado e da instalação dessa população, indicar o tipo de assistência técnica e financeira que deverá ser proporcionada à mesma, sugerir as culturas que devem ser fomentadas, indicar a forma de comercialização recomendável – inclusive, se for o caso, a conveniência de organização de empresas para encarregar-se dessa comercialização – estudar os mercados potenciais e sugerir as linhas de uma política de garantia de preços a fim de que o produtor fique ao abrigo dos intermediários que se aproveitam da desorganização permanente ou ocasional dos mercados. (GTDN, 1959. p. 83)

A migração, portanto, não era vista aqui como apenas um fenômeno cíclico e espontâneo. Havia, por parte do GTDN – entendendo-o como o órgão pré-SUDENE – um expressivo incentivo a fomentar a saída de parte dessa população, guiando-a não só para fronteiras agrícolas no Maranhão como também para o interior goiano. Com isto se interligou com a criação de Brasília como canteiro de obras do país e ponto de chegada das rodovias nacionais. A BR-18, atual BR-020, de Fortaleza a Brasília, bem como a BR-14, de Belém a Brasília, seriam, portanto, troncos principais de escoamento do excedente populacional para sua absorção nas fronteiras agrícolas goianas. Esse pensamento se respaldou na fala de

---

<sup>6</sup> Banco do Nordeste do Brasil

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Imigração e Colonização

<sup>8</sup> Grifo nosso.

Celso Furtado, em sua obra *A Operação Nordeste*, quando reforçou a importante função da rodovia Transbrasiliana para a expansão das fronteiras agrícolas do Nordeste e sua integração ao restante do país, ao afirmar que “a estrada Belém-Brasília deverá constituir, na verdade, um meridiano para o futuro deslocamento das fronteiras do Nordeste”. (FURTADO, 1959. p. 51)

Partindo do argumento, exposto acima, foi possível entender que o fomento à migração, recomendado pelo GTDN, pressupunha, necessariamente, uma mudança da situação de dominação pela elite rural, já que essa representaria grande resistência à saída de sua mão-de-obra barata, pois levaria à redução da renda cumulativa do latifúndio. Nesse sentido é que a SUDENE deveria, portanto, modificar a situação vigente a fim de reorganizar a configuração econômica do Nordeste e facilitar a movimentação demográfica, diminuindo o contingente do semiárido e, assim, a pressão social nos períodos de seca. A migração poderia representar, também, uma desestruturação dos movimentos de luta de classes – as Ligas Camponesas – diminuindo as tensões sociais.

### **3. O contexto social e político de criação da SUDENE.**

Segundo Oliveira (1977), o esforço de planejamento no sistema capitalista se manifesta em ações do Estado voltadas para a transformação do ciclo produtivo imperante com a intenção de racionalizar formas de produção para alcançar maiores níveis de desenvolvimento econômico. Essa noção corresponde ao conceito de uma mera modificação do *Status Quo*.

Dentro da realidade nordestina a seca, ao atingir a economia regional fragilizada, se tornava o centro da calamidade social. A atuação governamental, ou seja, do DNOCS, deveria atuar não para massificar os investimentos públicos assistenciais, mas sobretudo com a intenção de romper com essa dinâmica imperante. Partindo desse entendimento é que o autor afirmou que tanto os investimentos do DNOCS quanto sua própria ação institucional estavam longe de empreender um esforço planejador voltado contra a calamidade social, visto que atuavam justamente na manutenção do *Status Quo*. Ou seja, dispendo de infraestrutura para manter a dinâmica econômica determinada pela oligarquia rural dominante, que estava, contudo, a afundar o Nordeste no atraso e a ampliar a miséria.

Retornando à análise da postura do Estado com relação à reestruturação econômica proposta pelo Plano de Ação do GTDN, o diagnóstico destacou a importância de se atrair os investimentos privados para a região nordestina não só nos anos bons, mas também nos anos de seca, onde esse capital acabava sendo transferido para o Centro-Sul, por este oferecer maior rentabilidade. A vantagem do capital privado estava no fato de que, diferente dos recursos públicos assistenciais, esse fomentaria oportunidades de emprego para a população e uma dinamização da economia regional. Antes da criação da SUDENE, essa abordagem foi

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

dificultada pela carga tributária incompatível com o nível de renda regional. Dentro desse contexto pode-se enxergar a necessidade de uma mudança na própria postura do Estado com relação aos seus investimentos no Nordeste. Ao se configurar como um órgão de administração paralela subordinado diretamente ao executivo da união, a SUDENE, em sua atuação aliada à racionalização de recursos pelo Banco do Nordeste, deveria orientar a intervenção estatal no sentido de ampliar os incentivos fiscais para que empresas privadas pudessem injetar capital privado na diversificação das atividades econômicas na região.

Criado em 1945, em substituição à extinta Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS, 1909-1945), o acima já mencionado Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) possuía uma atuação que se limitava à construção de obras hidráulicas e estradas de rodagem para o interior semiárido, a fim de suprir as necessidades de água no período da seca para a agricultura e possibilitar a circulação do algodão produzido. Elaborava, ainda, estudos técnicos muito específicos com relação ao meio físico da região. Contudo, as barragens e açudes eram construídas dentro dos latifúndios com a função primordial, já mencionada antes, de sustentar a produção pecuária e não para a sobrevivência da população rural trabalhadora. Dentro desse pressuposto, Oliveira (1977) caracterizou a ação do DNOCS voltada essencialmente para o entendimento da ecologia regional, ou seja: o órgão preocupava-se mais em entender e agir sob as condições ambientais e climáticas, deixando de lado o fato de que era a estrutura de economia primária arcaica e fragilizada por um sistema de meação que potencializavam os impactos negativos da seca.

A crítica construída por Oliveira com relação à atuação deste órgão o levou a conclusão que a postura assistencialista do Estado e a ausência de planejamento regional do DNOCS comprovava a captura do Estado pelas oligarquias regionais. O resultado mais concreto desse domínio oligárquico correspondeu à própria indústria das secas: as obras do DNOCS representavam possibilidades de desvio de verba e, ainda, um controle e manipulação de onde seriam construídos os açudes e implantados projetos de irrigação, no sentido de favorecer a parcela dominante com a concentração de água, deixando a míngua os camponeses. Ao retomando um argumento anterior, essa captura do Estado pela oligarquia levou ao crescimento exacerbado das tensões sociais, culminando no surgimento das Ligas Camponesas e uma preocupação do próprio Governo Federal em controlar a luta de classes, que, além de ganhar força rapidamente, possuía o apoio do poder político em Francisco Julião e alguns deputados nordestinos.

Considerando a perspectiva de análise de Oliveira (1977), o que de fato levou à criação da SUDENE e ao planejamento regional no Nordeste, foi, essencialmente, a politização da miséria. O surgimento das Ligas Camponesas, como forte movimento de reivindicação por parte da classe trabalhadora mais afetada pela estrutura latifundiária, levou a uma ruptura na reprodução dessa estrutura econômica a partir das lutas de classe. (OLIVEIRA, 1977. p. 52)

O conflito entre as forças populares do Nordeste e as forças dominantes locais resultou na perda gradual da hegemonia da oligarquia latifundiária. Nesse sentido, cabe trazer à tona os seguintes questionamentos: a criação da SUDENE seria um meio de equilibrar essas forças antagônicas, tornando-a, assim, elemento de conciliação política, tal qual foi o Programa de Metas a nível nacional?

O próprio Celso Furtado atribuía à SUDENE, como órgão planejador, a intenção de promover uma relativa reforma administrativa, ao ter como função principal a extinção da multiplicidade de políticas no Nordeste. Uma política de integração e reestruturação da economia nordestina, sob sua coordenação, unificaria planos e políticas executados pelos vários órgãos atuantes na região, dentre eles o DNOCS, CHESF<sup>9</sup>, CVSF<sup>10</sup>, DNER<sup>11</sup>. O documento do GTDN também apontou a necessidade do próprio Grupo de Trabalho atuar na integração dos planos dos órgãos de atuação no Nordeste e buscar implementar uma racionalidade administrativa que evite os desperdícios de recursos comumente ocorridos pela Indústria da Seca. Em discurso proferido pelo Presidente Juscelino Kubitschek em 16/02/1959, na ocasião do anúncio de criação da SUDENE, ele deixou clara a intenção de se criar um órgão de planejamento com a função de mediar políticas e fazer convergir, com o intuito de uma conciliação política, os diferentes anseios dos órgãos locais sob uma coordenação flexível. Ao mesmo tempo, existia a necessidade de acalmar as forças populares ao conceder uma quebra da hegemonia dos latifundiários para melhorar as condições de trabalho dos lavradores. (KUBITSCHEK, 1959. p. 68)

Sendo assim, é importante ressaltar que, além da racionalidade financeira e administrativa, a criação da SUDENE seria, sim, uma estratégia para fortalecer o poder do Governo Federal diante das tensões sociais crescentes na região. Pretendia unificar a ação do executivo e submeter todos os organismos da região, capturados pela oligarquia rural, ao mesmo conjunto de diretrizes que seria elaborado, implementado e fiscalizado pelo governo. As Ligas Camponesas que surgiram em 1955 como *Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco*, sua presença por todo o Nordeste e o apoio político recebido por Francisco Julião e outras figuras de relativa importância como o jornalista Antônio Callado deram um sentido reivindicatório profundo a luta de classes ao suscitar até a ideia de separatismo. Com estes apoios ganharam uma maior legitimidade o que contribuiu para divulgar e defender seus princípios – em pouco tempo, as ligas repercutiram não só em todo o país como internacionalmente, ao que rendeu o interesse dos Estados Unidos e certo apoio à criação da SUDENE. As reivindicações das Ligas camponesas, além de melhores salários e condições de trabalho nos engenhos e latifúndios, pairavam sob a ideia de reforma agrária,

---

<sup>9</sup> Companhia Hidrelétrica do São Francisco

<sup>10</sup> Comissão do Vale do São Francisco

<sup>11</sup> Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

no sentido de empreender uma distribuição coletiva de terra aos lavradores para o estabelecimento de cooperativas, por meio da desapropriação de latifúndios. (JULIÃO, 1962)

De acordo com Cohn (1976), os camponeses viam na criação da Superintendência uma solução para terem parte de suas reivindicações atendidas se melhorarem as condições de trabalho nos engenhos e latifúndios de algodão. Assim, utilizavam a seca como discurso para a ruptura do *Status Quo* que resultou no enfraquecimento da hegemonia da elite rural. Contudo, é possível compreender a presença de um órgão de planejamento na região, subordinado diretamente ao Executivo da união, como uma forma de fortalecer a presença do Estado e evitar maiores confrontos diante de uma possível ameaça separatista. Nesse sentido, a SUDENE poderia ser entendida como um elemento de conciliação política, tal como foi o Programa de Metas para manter certo nível de estabilidade política no Governo JK, diante do cenário de antagonismos políticos vigente. Vale lembrar, ainda, o resultado das eleições estaduais de 1958 onde surgiram os líderes populistas de grande aceitação local. A derrota, pela oposição UDN, do partido do governo federal (PSD) agravou, na região, a perda de controle político pelo Estado o que reforçou a necessidade de seu fortalecimento por meio da criação de um órgão federal no Nordeste (COHN, 1976. p. 98).

Furtado corroborava e criticava, ao mesmo tempo, o pensamento por parte das Ligas. Acreditava que uma reforma agrária baseada na distribuição de terras, na caatinga, acabaria por despovoar a região e desorganizar totalmente a economia regional já em situação de instabilidade. Nesse sentido, apoiava-se na ideia de uma reforma agrária a partir da racionalização do uso da terra e capacitação do trabalhador rural para cultivar uma agricultura mais resistente às secas, bem como na eliminação do cultivo de subsistência. Essa última, por ser o ponto de maior fragilidade no período da seca, deveria ser substituída pela faixa de cultivo monetário, aumentando, assim, o poder de compra da população e dando-lhes a possibilidade de comprar e armazenar alimentos nos períodos onde esse se tornava mais escasso. Furtado enxergava, ainda, a questão da irrigação e o controle da disponibilidade de água, para que fosse usada em função do interesse social, como um problema de reforma agrária, visto que essa abrangia, também, a racionalização da produção agrícola e a acumulação intensiva de alimentos como reserva para a seca. Em sua fala, destacava constantemente que a escolha por desapropriar ou não os latifúndios para empreender uma reforma agrária, ainda que por uma ideia de cooperativismo e não pela divisão das terras, era uma decisão exclusivamente política, não cabendo a um economista decidir. Isso demonstrava o cuidado que ainda mantinha em não se enredar por discursos essencialmente políticos e partidários, tentando trazer certo caráter de conciliação de interesses divergentes. (FURTADO, 1959. p. 57-59)

Em virtude da acima mencionada intenção separatista atribuída às Ligas, a última característica da SUDENE como elemento de conciliação política se baseia na sua possível

função como mantenedora da segurança nacional. Esse ponto foi suscitado por Oliveira (1977), ao analisar a relação com uma possível intenção de expansão do capitalismo com ponto focal na industrialização do Centro-Sul. Ao analisar os discursos de JK se percebe que esse deixou claro a convergência entre a Operação Nordeste e a Operação Pan-Americana como políticas de manutenção da ordem nacional, desejadas pelos militares. No discurso proferido em 25/04/1959, por ocasião da instalação da sede do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) – criado a partir do próprio GTDN – JK afirmou ser a Operação Nordeste no Brasil a réplica da Operação Pan-Americana, ainda que essa última estar em um contexto maior de América Latina:

A Operação Nordeste é a aplicação dos princípios de *Operação Pan-Americana*, por um país, dentro do seu próprio território. Realizando-a, demonstraremos às nobres Nações da América que somos capazes de fazer, dentro de casa, aquilo que almejamos, em escala maior, para o continente, conforme tivemos ocasião de expressar, quando dirigimos aos povos americanos o nosso apelo, em favor da luta em comum contra o subdesenvolvimento.[...] A Operação Nordeste não se deterá, como não se deterá a Operação Pan-Americana. [...] A primeira pretende redimir, no seio do Brasil, uma região que se empobreceu e que, entretanto, possui abundantes riquezas para dar à grande Pátria. A segunda almeja banir das Américas as penúrias e privações que desfiguram a personalidade humana e erguer, em todo o continente, uma civilização que honre a nossa época e os nossos povos. (KUBITSCHK, 1959. P. 138-139)

Para Oliveira (1977), o debate em volta da SUDENE sobre a questão da segurança nacional seria uma forma de disfarçar os antagonismos entre a luta de classes dos trabalhadores rurais do Nordeste e a burguesia industrial no Centro-Sul. Isso porque as reivindicações das Ligas Camponesas batiam de frente com a hegemonia industrial no Centro-Sul onde não ficou centralizado apenas o capital como todo o processo de expansão capitalista. O pretexto de controlar as tensões sociais para estabelecer a “ordem e segurança nacional”, seria a forma de submeter tanto a classe popular quanto a incipiente burguesia industrial do Nordeste ao domínio hegemônico industrial do Centro-Sul. Até mesmo os incentivos fiscais aplicados pela SUDENE serviram de mecanismo de concentração e centralização do capital a grupos econômicos monopolistas ao dirimir as especificidades de economia regional e fomentar a centralização de atividades monopolistas a nível nacional.

#### **4. Considerações finais**

A análise da Operação Nordeste como política regional de desenvolvimento nacional partiu do entendimento da instrumentalização do planejamento regional no Governo JK como estratégia para fortalecer o controle do Estado nas regiões mais problemáticas e alcançar uma conciliação política que permitisse a execução do Programa de Metas. Nesse sentido parece possível concluir que a própria criação da SUDENE faria parte dessa

## Operação Nordeste: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional

instrumentalização. Pois, ao representar um ponto germinativo central da política desenvolvimentista do Governo JK, foi entendida como o fator preponderante na estratégia de reestruturação econômica nordestina.

Dentre dessa perspectiva, a SUDENE deveria otimizar os recursos dispendidos no Nordeste e incentivar a permanência dos investimentos privados com o fim de assegurar para a única solução possível para tirar a região do atraso relativo: a industrialização. Para tanto, o órgão coordenou o investimento massivo em uma infraestrutura econômica básica que, diferentemente da construção assistencial feita até então pelo DNOCS, objetivava consolidar um anteparo ao aumento da produtividade e mecanização agrícola, bem como dar suporte à expansão industrial na região e, com isto, tornar possível uma descentralização dos polos econômicos até então concentrados no Centro-Sul.

Não obstante dessa primeira visão de uma atuação voltada à amenização das desigualdades regionais, em sentido político a própria SUDENE representou o fortalecimento da presença do Estado em uma região onde as lutas de classes aumentavam e alcançavam uma escala de difícil controle à medida em que chegavam a manifestar intenções potencialmente separatistas.

Sob a roupagem de um órgão que tiraria a população da pobreza, este pode ser interpretado não apenas como forma de controlar as manifestações das Ligas Camponesas, mas que também promovia a propagação da hegemonia da burguesia industrial do Centro-Sul. Isto porque, ao objetivar a modificação do status quo viú na concentração de renda dos latifundiários o motivo central de uma economia regional tão frágil ao fenômeno das secas, a SUDENE buscava aumentar o poder de compra da classe trabalhadora nordestina como forma de torna-la mais resistente aos anos ruins. Mas não seria só isso: essa estratégia fomentaria a formação de um mercado interno que poderia favorecer a industrialização do Nordeste, mas uma industrialização subordinada à burguesia do Centro-Sul, para qual a região também significava um mercado interno para sua própria e mais desenvolvida indústria.

### Referências

BNDES *ANÁLISE E PROJEÇÕES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [do] GRUPO MISTO BNDE-CEPAL*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, 1957.

COHN, A. *Crise regional e planejamento: O processo de criação da SUDENE*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.

FURTADO, C. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930/1970)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.

JULIÃO, F. *Que são as ligas camponesas?*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962.

KUBITSCHKEK, J. *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte, 1955.

KUBITSCHKEK, J. *Discursos: proferidos no mandato presidencial, 1959*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. *O Estado e o Urbano no Brasil*. São Paulo: Revista Espaço & Debates. n. 6, São Paulo, jun./set. 1982.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek*. Serviço de Documentação, Rio de Janeiro, 1958a.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: Tomo II*. Casa Civil, Rio de Janeiro: 1958b.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: Tomo III*. Casa Civil, Rio de Janeiro: 1958c.

UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE [do] GTDN. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.