

42º Encontro Anual da Anpocs
GT 23 - Pensamento Social no Brasil

Título: A CEPAL, a Aliança para o Progresso e a experiência da SUDENE: um debate sobre a ideia de desenvolvimento

Autores: Rafael Gonçalves Gumiero
Gustavo Louis Henrique Pinto
Vera Alves Cepêda

A CEPAL, a Aliança para o Progresso e a experiência da SUDENE: um debate sobre a ideia de desenvolvimento

Rafael Gonçalves Gumiero – UNIFESSPA
Gustavo Louis Henrique Pinto – IFG/Uruaçu
Vera Alves Cepêda - UFSCar

Resumo: A etapa nacional-desenvolvimentista brasileira foi atravessada pela tensão entre duas propostas sobre a natureza do desenvolvimento nos países periféricos: a proposição cepalina (forte no debate latino-americano) e a proposição dos Estados Unidos de retomada da hegemonia no continente por intermédio da Aliança para o Progresso - AP. Coetâneas e próximas no repertório mobilizado, as duas correntes divergiam, no significado de temas-chave como subdesenvolvimento, desenvolvimento, projeto nacional, a tese do centro-periferia. Em especial, a divergência sobre os objetivos dos instrumentos e políticas adotadas para superação da pobreza e do atraso no continente (papel do Estado e as alianças internas e externas para superação do subdesenvolvimento) colocavam a Cepal e a AP em campos opostos. Nosso objetivo é analisar a tensão argumentativa entre o programa proposto pela AP e a abordagem cepalina, em uma das mais importantes experiências do planejamento nacional-desenvolvimentista do final dos anos 1950/1960: a SUDENE. O material utilizado na análise foram as atas do Conselho Deliberativo da Sudene no período, cruzadas com a formulação da tese cepalina e o projeto da AP.

1. Introdução

A presença das teses cepalinas no debate e na trajetória da modernização e desenvolvimento dos países do continente latino-americano é inegável e configurou uma escola de pensamento, com uma visão de história e dinâmica socioeconômica ajustada à situação de capitalismo periférico e de herança colonial (BIELSCHOWSKY, 1988; PEREIRA, 2010; 2014; MONTECINOS, V. & MARKOFF, J., 2016). A CEPAL consolidou uma percepção de atraso, de subcapitalismo ou de subdesenvolvimento que circulava no debate intelectual antes mesmo de sua fundação em 1948 (como as teses de Roberto Simonsen e de Caio Prado Jr. no Brasil), refinada a partir da publicação de *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, de Raúl Prebisch em 1949.

A argumentação da CEPAL assinalou uma mudança necessária de rumo político e econômico das nações subdesenvolvidas, assentadas na crítica das vantagens comparativas e da naturalização dos efeitos positivos das trocas internacionais e do *laissez-faire*. Ao problematizar a relação centro-periferia como produtora do atraso e dependência das nações cuja economia era preponderantemente primário-exportadora, a CEPAL criava uma suspeita sobre os interesses e solidariedade das economias centrais ao mesmo tempo em que fortalecia

a ideia de um desenvolvimento pautado pela industrialização, crescimento do mercado interno e superação do legado colonial.

Um segundo efeito que o pensamento cepalino produziu foi o do robustecimento da identidade regional, por afinidade de interesses e de problemas estruturais. O boom desse modelo, posterior ao fim da Segunda Guerra mundial e ao surto de crescimento econômico interno pelo colapso da relação internacional de troca, posicionou vários países latino-americanos na defesa do desenvolvimento nacional enquanto que no redesenho político internacional os EUA preocupava-se com a manutenção de sua base hegemônica em momento já tensionado pela Guerra Fria.

De um lado o pensamento cepalino associava a tese do subdesenvolvimento ao processo de hegemonia dos países centrais (e a bola da vez era a centralidade da economia norte-americana) e defendia a ideia de desenvolvimento nacional - na verdade o desenvolvimentismo, enquanto projeto orquestrado de mudança orientada pelo Estado via planejamento - como forma de consecução da soberania nacional no contexto periférico. De outro, os americanos postulavam um desenvolvimento associado à parceria internacional, sob seu controle, definindo os elementos que caracterizariam uma feição diversa de desenvolvimento: de cunho democrático-liberal, não estatista e pautado no take off dos setores privados. E este modelo tomou forma concreta com a criação do programa Aliança para o Progresso em 1961, sob o governo de John F. Kennedy.

As duas teses e estratégias sobre os mecanismos de superação do subdesenvolvimento divergiam desde o diagnóstico, mas a diferença se acentuava quando o foco se aproximava do significado do termo desenvolvimento.

A década de 1960 foi o momento do encontro entre essas duas clivagens ideacionais. O peso da argumentação cepalina e sua assimilação por parte de grupos intelectuais e burocracias estatais era um fato. Por outro lado, um dos problemas do subdesenvolvimento era a escassez de recursos para implementação de políticas com alcance de mudança estrutural, enquanto que socialmente aumentavam as tensões classistas e permanecia a sombra das alternativas de esquerda nos contextos políticos nacionais. A soma dessas duas tendências fortaleceu a recepção do projeto da Aliança para o Progresso que teve, no entanto, a concorrência do modelo cepalino.

O caso da SUDENE nos parece exemplar nesse debate: nacional-desenvolvimentista, orientada pela visão do dualismo estrutural, concebida e dirigida por Furtado (1959 a 1964), apoiada no planejamento e com objetivo de mudança na estrutura econômica e social do Nordeste, esta instituição expressou o menu de temas e técnicas formuladas pela CEPAL. De outro modo, sua situação concreta, premida no início dos anos 60 pelo problema de aportes

financeiros e pela disponibilidade apresentada pela Aliança para o Progresso no Brasil, introjetou no debate travado no Conselho Deliberativo a tensão entre os dois projetos e ideias concorrentes.

O objetivo deste artigo é analisar a tensão argumentativa entre o programa proposto pela AP e a abordagem cepalina, em uma das mais importantes experiências do planejamento nacional-desenvolvimentista do final dos anos 1950/1960: a SUDENE. A análise acompanha dois movimentos: no primeiro, posicionar as duas propostas de desenvolvimento para a América Latina, balizadas pela CEPAL e a AP; no segundo, como foi a recepção da proposta da AP na SUDENE e em que medida foi adotado o receituário da AP nos projetos do Primeiro e Segundo Planos Diretores da SUDENE.

O material cotejado nesse balanço teórico foram os artigos da CEPAL, de autoria de Raúl Prebisch e de Celso Furtado; os documentos relacionados à AP do Consejo Interamericano económico y social - CIES, da Organização dos Estados Americanos, e da CEPAL; e, principalmente, as atas do Conselho Deliberativo da SUDENE, bem como o Primeiro e o Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste.

A proposta desta comunicação ancora-se na construção de três seções de análise: na primeira expõem-se as principais características do pensamento cepalino, em especial quanto ao tratamento dado aos temas-chave subdesenvolvimento, desenvolvimento, nacionalismo, progresso, mercado consumidor interno e renda, relação e integração internacional, utilizando as teses de Raúl Prebisch e Celso Furtado. Na segunda seção apresentamos as bases da proposta da AP e também as críticas da CEPAL, em especial dos artigos de Prebisch, sobre o efeito da adoção da AP no contexto latino-americano. Na terceira seção são analisadas as discussões do Conselho Deliberativo da SUDENE, no período de 1959-1964, buscando observar a presença dos termos apontados na caracterização do projeto cepalino versus projeto da AP, assim como do conjunto geral das concepções em disputa.

2. A teoria da CEPAL e a re-invenção do subdesenvolvimento da América Latina

Prebisch inaugurou a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL ao formular o sistema centro periferia, estabelecido historicamente pela geração e difusão do progresso técnico, determinado pelo capitalismo moderno. Uma característica fundamental para a permanência das desigualdades entre países centrais e periféricos foi a concentração de inovações tecnológicas no centro e o acesso seletivo da periferia à elas, restrito somente ao setor primário-exportador. Na periferia a difusão de tecnologia do centro é seletiva, ou seja, é direcionada apenas para alguns setores e apesar do aumento da produtividade, há elevada

oferta de mão de obra, o que devido a inserção de tecnologia nas cadeias produtivas, não são absorvidas pelo mercado de trabalho, pois há o fenômeno de heterogeneidade estrutural, em que determinados setores inserem a tecnologia em sua produção, via importação de produtos industrializados, enquanto que outros permanecem com um modelo de produção pré-capitalista¹ (PREBISCH, 2011a [1948]).

O fundamento da formação desse sistema é a noção de que a economia mundial é constituída por dois pólos, o centro e a periferia, apresentando cada uma suas respectivas estruturas econômicas: a periferia caracterizada por heterogeneidade da coexistência de setores modernos de elevada produtividade do trabalho (agroexportadores e a incipiente atividade industrial) ao lado de outros atrasados onde essa produtividade é baixa (subsistência). O resultado é o baixo nível de investimento ocasionando desemprego estrutural e a incapacidade da periferia de incorporação de progresso técnico devido aos nexos entre os dois pólos que ocasiona forte tendência à deterioração dos termos de troca com base na especialização das respectivas economias e do desequilíbrio externo. Esta apreciação confrontada com a apropriação concentrada dos ativos durante o processo de formação responde pelas disparidades nos níveis de renda e o atraso (PREBISCH, 2011a [1948]).

O conceito de deterioração dos termos de troca é consequência da comparação dos preços de produtos industrializados, produzidos no centro, e os produtos primários, produzidos na periferia. Prebisch constatou que, a longo prazo, os preços dos artigos produzidos por matéria prima tendem a reduzir-se com maior velocidade que os industrializados. Outro aspecto que influencia na deterioração é a demanda do centro por produtos primário ser menor do que é na periferia, enquanto que na periferia a situação é oposta, a demanda por produtos industrializados é constante, pois há ausência de inovação tecnológica para produzi-los, o que implica em problemas para acumulação de capital e de crescimento de renda. Portanto, a comparação entre esses processos resulta em uma disparidade dinâmica na demanda de importações entre centro e periferia, ela inclina os preços a favor dos preços de bens produzidos no centro, o que determina para a deterioração dos preços dos bens produzidos na periferia (PREBISCH, 2011a [1948]).

Para Prebisch, no centro há superioridade em relação a dinâmica de acumulação, produtividade e renda se comparada a periferia. A capacidade de retenção no centro é maior devido a imobilidade de força de trabalho, nos setores industriais estimulam o aumento da produtividade e da renda e a difundem para outros setores. O aumento pela demanda de trabalho eleva os salários dos trabalhadores, o que induz a expansão da demanda de bens

¹ Foram utilizadas obras referentes à outras edições da primeira versão, nestes casos, e somente nestes, adotamos como tática colocar a referência da seguinte forma: Prebisch, 2011[1948]. Assim, optamos por ressaltar o ano de publicação da edição utilizada e, entre colchetes, o ano da primeira edição publicada no país de origem.

produzidos e por serviços, proporciona o aumento da ocupação e dos preços desses bens, como também dos fatores de produção derivados deles (PREBISCH, 2011a [1948]).

Para Prebisch (2011b [1949]) a baixa produtividade gerada na América Latina é consequência da ausência de capital suficiente, causado pela baixa poupança. Há necessidade de formação de capital mediante o desenvolvimento da poupança da população latino-americana e a substituição dos investimentos do capital estrangeiro pelo estoque de capital do Estado, acumulado pela poupança, para convertê-lo em inovações tecnológicas. A elevação do padrão de vida do trabalhador depende, em grande medida, da oferta de postos de trabalhos no setor de transformação, nos transportes e na produção primária.

Para Prebisch o conceito de dependência está fortemente vinculado a ausência de formação de capital em países periféricos. Segundo o teórico, a formação do capital resulta em investimentos na industrialização e do progresso técnico da agricultura. Em países periféricos a formação de capital está associada a redução do consumo da população combinado com a poupança e investimentos estrangeiros que podem contribuir para o aumento da produtividade do trabalhador. Essa combinação permitiria que houvesse importante incremento produtivo capaz de formar capitais ao invés de ser direcionado ao consumo prematuro da população (PREBISCH, 2011a [1948]).

A dependência econômica é fortalecida pela adoção do padrão de consumo dos países centrais em contrapartida aos da América Latina. O processo de imitação não se limita somente a importação e inserção de produtos industrializados nas cadeias produtivas locais da periferia, ela possui forte rebatimento sobre a propensão ao consumo das elites, inclinando-se a consumir produtos diversificados, constituindo formas de consumo do capitalismo avançado difundido pelo centro na periferia capitalista.

A síntese do raciocínio de Prebisch (1949) sobre o diagnóstico da América Latina é que, na contramão das transformações dinâmicas que ocorreram em países centrais, na periferia ocorreu reduzida mobilidade de fatores de produção e lento desenvolvimento das atividades para absorver o excedente da população ativa, então a periferia tende a transferir parte dos resultados do seu progresso técnico para os centros, enquanto nos países desenvolvidos ocorre o movimento contrário, de retenção dos seus progressos técnicos. Na periferia é preciso aumentar o nível de renda da população por uma política de industrialização, que acelere a produtividade e inclua o excedente da população ativa.

A política do desenvolvimento de Prebisch para América Latina está direcionada para o comércio exterior, a tecnologia e a acumulação de capital. A política de industrialização é uma ação necessária para romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento e a dependência da América Latina em relação aos países centrais. A inserção de métodos produtivos mais

eficientes provocaria o aumento da produtividade do trabalho e conseqüentemente incorporaria maior contingente de mão de obra. Essa ação proporcionaria a difusão do progresso técnico em toda a estrutura produtiva, eliminando da sua estrutura a heterogeneidade e a especialização. A nova dinâmica formada a partir da industrialização geraria um círculo virtuoso que determinaria o aumento da renda nos setores industriais e o espraiamento dele para a expansão da demanda, do emprego e dos salários, o que impediria a especialização em produtos primários e reduziria a deterioração dos salários e dos preços desses produtos, provocados pela grande oferta de mão de obra (PREBISCH, 2011c [1951]).

O comércio exterior nos países periféricos apresenta desequilíbrio devido a disparidade entre a sua demanda por importações e a dos centros. O aumento da renda na periferia provoca o aumento das importações, por conta da necessidade de bens de capital e de consumo, resultado da acumulação, do crescimento de renda e dos novos costumes difundidos pelos meios de comunicação de massa. Prebisch apresenta como alternativa a proteção no comércio exterior em setores que são constatados desníveis de produtividade industrial e de salários entre o centro e a periferia. A proteção proporcionará na periferia uma mudança na composição das suas importações imprescindíveis para o desenvolvimento econômico (PREBISCH, 2011c [1951]).

A inserção de tecnologia nos processos produtivos da periferia permitiria romper com a imitação da industrialização de países centrais e promover a inovação tecnológica, pela especialização produtiva da periferia para ter interdependência no comércio internacional. Em conjunto com a inserção de tecnologia é necessário para manter a sua estabilidade a elevação do nível educacional da população e a capacidade técnica de dirigentes e trabalhadores. A aplicação dessa ação é fundamentada pela expansão do ensino técnico e a adequação da educação às necessidades do desenvolvimento (PREBISCH, 2011c [1951]).

2.1. A metodologia das técnicas de planificação da Cepal

O método histórico-estrutural avançou a apreensão do pensamento cepalino conforme as transformações sucedidas na América Latina, o que formulou um poderoso repertório constituído por uma diversidade das abordagens com base na multiplicidade da problemática (econômica, sociológica, política), agregando novos elementos para atender às necessidades requeridas pela diferenciação dos diversos momentos históricos, elementos que permitiram a consolidação da CEPAL enquanto escola de pensamento econômico e social latino-americana. O diagnóstico da CEPAL para a América Latina apontou como um dos obstáculos para implementar o projeto de industrialização a baixa poupança e dificuldades para a

formação de capital para gerar investimentos pelo Estado em setores estratégicos da economia.

Em 1952, no Brasil, foi formado o Grupo Misto CEPAL-BNDE. Nesse momento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) estava sob a direção de Roberto Campos que entrou em contato com a CEPAL, para formação de uma equipe técnica para elaborar um diagnóstico do Brasil sob a *Técnica de Planificação*. Nesta oportunidade, Raúl Prebisch sugeriu a formação de um Grupo com técnicos do BNDE e os da CEPAL. Celso Furtado foi chamado para dirigir o Grupo Misto CEPAL-BNDE e aprofundar os estudos dos problemas de longo prazo da economia brasileira, o que permitiu colocar em prática a *Técnica de Planificação* (FURTADO, 1985).

A Comissão Mista CEPAL-BNDE organizou o documento *Análise e projeções do desenvolvimento econômico* e apresentou também na Quinta Sessão da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), realizada no Brasil, em 1953, pela Secretaria Executiva da CEPAL, um relatório chamado de *Estudo Preliminar da Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico*. O referido documento é uma metodologia de análise e projeção do que deveria constar na formulação de programas, que considerou os fatores que afetam o desenvolvimento econômico da região, como a necessidade de proporcionar o desenvolvimento.

A finalidade do *Estudo Preliminar da Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico* foi aplicar a técnica de planejamento no Brasil. O primeiro passo destas técnicas é determinar as metas de desenvolvimento possíveis para uma economia, o qual somente é possível sendo analisado o exame de crescimento do país nos últimos anos, e dos fatores dinâmicos para o crescimento, para que seja possível realizar o diagnóstico da economia nacional. O cálculo do investimento total exige estoque de capital existente e a renda dele proveniente em um período recente. Essa relação gera um cálculo aproximado do volume de novos investimentos necessário para obter o aumento da renda (CEPAL, [1953] 1957).

O segundo passo, é o cálculo preliminar do volume de renda que será obtido ano após ano, a cada taxa de crescimento, e a quantidade do investimento total anual requerido para obtê-lo. Com base nisso são formuladas as projeções de renda e do investimento, que podem ser gerais e globais. Posteriormente, as projeções para os diversos setores das economias são calculadas, com base nas estimativas mais detalhadas de capital exigido em cada um deles, e que poderão corrigir as projeções globais de investimento (CEPAL, [1953] 1957).

A questão do investimento é uma preocupação para o planejamento e principalmente foi recorrente para implementação dos projetos para o desenvolvimento na América Latina,

pois a obtenção do seu aumento está condicionada ao aumento da poupança, que não pode ser projetado sem a redução do consumo da população (CEPAL, [1953] 1957).

A ação do Estado em restringir o consumo da população para favorecer o aumento da poupança pode ser realizada de duas formas. O primeiro é a adoção temporária de capital estrangeiro de forma complementar a poupança, para alcançar um ritmo de crescimento maior. O capital estrangeiro atuaria criando condições favoráveis ao aumento do coeficiente de poupança, sem que seja preciso reduzir o consumo da população. Deve ser canalizado para fins de poupança, uma proporção cada vez maior do aumento da renda bruta que venha de novos investimentos. Se o coeficiente de poupança permanecer inalterado, o ingresso de capital estrangeiro precisaria crescer indefinidamente (CEPAL, [1953] 1957).

A persistência dos padrões de consumo pode exigir do Estado aplicar medidas para uma poupança forçada, como segundo forma de abordar a problemática por intermédio de uma política fiscal que poderia ser complementada pelos impostos empregados para desencorajar o consumo, especialmente para grupos de alta renda, porém, não é uma medida desejável para implementar o desenvolvimento (CEPAL, [1953] 1957).

A prioridade para ampliar o coeficiente de poupança é reforçado pela CEPAL ([1953]1957), pois implica em uma série de ações para o planejamento. Dentre elas podem ser pontuadas, a deficiência na importação de bens de capital para revestir as indústrias nacionais, o que resulta no enfraquecimento da produção da indústria nacional e o consumo da população desses bens, arrefece a política de substituição de importações por produtos nacionais.

A dificuldade de formação de capital e da poupança está relacionada a abundância de mão de obra na América Latina e o enrijecimento da oferta de trabalho definido pela baixa diversificação produtiva. O crescimento do progresso da ciência e da tecnologia poderiam ser empregados nas atividades secundárias e nas primárias, e absorveria gradualmente a mão de obra da agricultura para a indústria, o comércio, os transportes e a prestação de serviços (CEPAL, [1953] 1957).

A programação exige a explicação do conceito de produtividade e da influência da formação de capital. Esse é o conceito básico na programação do desenvolvimento e se desenvolve em algumas características. A primeira característica é a de que a projeção do ritmo de crescimento durante um período permite obter uma estimativa preliminar do capital necessário. A segunda característica é a seleção do critério orientador para distribuição de capital entre os diferentes setores e ramos de atividade econômica. A terceira característica é a estimativa do aumento das necessidades de mercadorias e serviços nos diversos setores e ramos (CEPAL, [1953] 1957).

O processo de adaptação e assimilação apresenta dois aspectos de um fenômeno que complexifica o desenvolvimento. Os padrões de consumo dos países desenvolvimento propagam-se rapidamente para outros países de menor taxa de desenvolvimento. Em segundo lugar os métodos de produção apresentam a tendência de se difundir de maneira lenta e gradual, em decorrência da natureza do processo de absorção de tecnologia, pela escassez de capital. Os novos hábitos de consumo são adotados rapidamente se comparados com os processos de produção. Esse fato gera tensões econômicas e sociais que somente poderão ser resolvidos pelo desenvolvimento (CEPAL, 1957).

As operações do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e do Banco de Exportação e Importação se apresentaram como opções de financiamento para o processo de industrialização, mas o custo de rendimento do capital estrangeiro é alta (CEPAL, 1957).

Nos anos 1950, a CEPAL formulou o prognóstico da economia latino-americana, frente aos problemas de insuficiência de capital para investimento da indústria. As técnicas de planificação, especificamente sobre o problema de formação de capital e de obtenção de recursos foi objeto central de estudos de *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*, formulada pelo Comissão Mista CEPAL-BNDE, em 1953. A experiência da SUDENE sob influência da CEPAL, concebida e dirigida por Furtado (1959 a 1964), foi formulada por uma linha de aplicação de recursos financeiros no planejamento regional, para superação da formação de capital e redução da taxa de pobreza.

No próximo tópico foi apresentado as aproximações entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos através da AP, de modo a aproximar, num primeiro momento, a teorização da CEPAL com as formulações iniciais da AP, onde compreendemos a presença da tese da deterioração dos termos de troca, do processo de acumulação e dos investimento, aqui apresentados. Em um segundo momento, interessante verificar como a CEPAL influenciou a SUDENE na formulação de estratégias de captação de recurso estrangeiro, de forma aproximada ao relatório da Comissão Mista CEPAL-BNDE.

3. A Aliança para o Progresso e a CEPAL

A AP como política internacional dos Estados Unidos para a América Latina, iniciada pelo governo de John F. Kennedy em 1961, representou uma nova etapa nas relações com a região após o período do governo Dwight Eisenhower (1953-1961). Segundo Rabe (1988), Eisenhower teve propostas menos ambiciosas que Kennedy para a América Latina, pois a AP estipulou o objetivo de transferir 20 bilhões de dólares para o crescimento econômico da região. A política da AP, para Rabe (1988), teve inicialmente metas muito próximas daquelas

propostas pela Operação Pan-Americana, em 1958, por iniciativa do governo brasileiro de Juscelino Kubitschek.

Lessa (2008) propõe que a revisão das relações internacionais que Kubitschek sinalizava ao governo de Eisenhower naquele momento da Operação Pan-Americana, apontava uma “íntima conexão entre desenvolvimento econômico e as condições de segurança hemisférica” por parte da política externa brasileira, na qual detinha uma das “ideias-força mais preciosa do pensamento diplomático brasileiro”, a saber:

A de que existe relação necessária entre os níveis de desenvolvimento econômico e as condições de estabilidade sistêmica, seja na América Latina ou em qualquer outra região do mundo. Afinal, o único modo de conter a penetração do comunismo (ou como se afirmava à época, de afastar o risco de contágio das ideologias estranhas à América Latina) seria justamente afastar as suas populações da miséria, promovendo-se o desenvolvimento econômico. (LESSA, 2008, p. 5)

A presumida ideia-força presente na Operação Pan-Americana que motivava a ação da política externa brasileira, representa fortemente o mesmo argumento tomado pela posição americana no início da AP, num momento internacional de interpretação da América Latina como destinatária de financiamento externo para o desenvolvimento econômico e social, com base no crescimento econômico e na diminuição da vulnerabilidade social, o que constituiria para os Estados Unidos em nova fase de estabilidade internacional e em políticas de confronto à aproximação do comunismo. Rabe (2016) afirma que as políticas da AP de transformação da América Latina, através do financiamento internacional para o aumento da riqueza, tinham por objetivo dos governos americanos Kennedy e Johnson proporcionarem às nações latino-americanas formas de resistirem às falsas promessas do comunismo, e assim se manterem aliados aos Estados Unidos.

Ambos governos de Kennedy e de Johnson, para Rabe (2016), agiram contra a possibilidade de uma segunda Cuba na América Latina, da qual a AP era parte significativa desta posição. Rabe (2016, p. 86) questiona um medo exagerado por parte dos Estados Unidos quanto à expansão do comunismo no mundo ocidental, de modo que as doutrinas de Kennedy e Johnson estavam direcionadas para que não houvesse mais Cubas (“no more Cubas”). O governo Kennedy decide agir, segundo Rabe, defendendo a necessidade de uma ação americana que enfrentasse a situação de vulnerabilidade social e as possibilidades de uma revolução radical, sendo a região percebida por Kennedy como um perigo aos Estados Unidos. A saída publicamente posicionada da AP reforçava o processo de modernização através do desenvolvimento econômico e social, com defesa pública da democracia, da livre iniciativa privada, através do lastro do desenvolvimento anticomunista na América Latina,

incorporando inclusive a pauta da reforma agrária e de reformas estruturais. Sinalizamos uma mudança dos Estados Unidos na percepção da América Latina, abrindo nova possibilidade de controle sobre a região.

A disputa travada se volta para os diferentes processos de construção do subdesenvolvimento nos países latino-americanos, que desde a década de 1950 formulam interpretações e políticas de planejamento na América Latina, bem como teses do subdesenvolvimento, agora postas em confluência com a política dos Estados Unidos através da AP. A Carta de Puntadel Este (CIES, 1961)², como momento fundacional de um acordo da AP, traz em seu conteúdo proximidade com as teses da CEPAL. Pollock (1978) afirma a respeito do giro dado com a AP nas relações entre os Estados Unidos e a CEPAL, como se agora fosse dado pelos Estados Unidos “um cordial aperto de mãos – senão um abraço” com a CEPAL. A agenda da integração regional que Prebisch defendeu ao longo da década de 1950, foi incorporada à AP, e pode ser facilmente identificada em conformidade com a linguagem adotada pela Carta de Puntadel Este, que tem por base de sustentação a teorização do estruturalismo latino-americano de Prebisch e da CEPAL.

Possíveis direções se abrem com a AP no início da década de 1960, como as leituras do subdesenvolvimento realizadas pelas próprias instituições da América Latina, na qual identificavam a necessidade de capital internacional para os projetos de desenvolvimento; em outro sentido, a posição do governo estadunidense, de buscar suprimir o comunismo na região, através do controle do mercado e dos governos latino-americanos. A Carta de Puntadel Este (CIES, 1961) sinalizava no seu início a necessidade de se acelerar o desenvolvimento econômico e social a fim de se alcançar níveis maiores de bem-estar, em sociedades democráticas. As medidas apontadas na Carta se aproximam fundamentalmente da defesa cepalina, e foram corroboradas pelas autoridades americanas do governo Kennedy, com forte oposição da delegação cubana dirigida por Ernesto Guevara.

As medidas da Carta abarcavam os seguintes principais pontos: crescimento do ingresso *per capita*; benefícios do progresso econômico para todos os setores econômicos e sociais; lograr uma diversificação das estruturas econômicas nacionais; acelerar o processo de industrialização, aumentando o produto global; aumentar a produtividade e a produção agrícola; impulsionar os programas de reforma agrária integral orientada para a efetiva transformação das estruturas agrárias; eliminar o analfabetismo; aumentar as esperanças de vida; aumentar a construção de habitações; manter o nível de preços estáveis; fortalecer a integração regional; desenvolver os programas cooperativos (CIES, 1961).

² Documento produzido ao final da reunião do Consejo Interamericano Económico y Social – CIES, órgão submetido à Organização dos Estados Americanos – OEA, realizada em Puntadel Este, Uruguai, de 5 a 17 de agosto de 1961.

Estas medidas somente seriam alcançadas, segundo a Carta, se executadas a partir de programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, segundo princípios democráticos, constituído por programas de longo prazo e medidas de ação imediatas. Tais programas seriam fortalecidos pela assistência técnica oferecida pelos quadros da OEA, CEPAL e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

A vulnerabilidade social marcada pela pobreza latino-americana estava entre os principais problemas na agenda do governo americano de política externa, principalmente pela ameaça cubana que em tese teria influência em cenários marcados pela miséria, desemprego, inflação, baixo nível de ingresso, baixa diversidade e capacidade técnica, como marcas latino-americanas enfrentadas pelo diagnóstico da Carta. A defesa do aumento dos níveis de ingresso dos estratos inferiores da população então defendida pela CEPAL, através dos empréstimos internacionais pela AP, constitui direção estratégica para a política externa em 1961. Outra importante formulação está na defesa de reformas agrárias para a transformação da produção agrícola, sob o argumento da necessidade de se opor aos movimentos de trabalhadores rurais organizados que traziam, aos olhos americanos, instabilidade para a região, ou saídas coletivistas na distribuição agrária que favorecem o avanço do comunismo.

Prebisch diz que não foi o promotor ou o autor intelectual da AP (POLLOCK; KERNER; LOVE, 2001), porém que contribuiu quando já estava em movimento o processo de constituição da AP. Prebisch admite não ter influência sobre o Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso – CIAP, pois a Argentina, seu país, não realizou sua indicação para compor tal organismo, somente atuando como consultor da CIAP. Prebisch (POLLOCK; KERNER; LOVE, 2001) identifica duas oposições à AP, primeiro nos Estados Unidos, daqueles que questionavam as reformas sociais da AP, e outra na América Latina, por parte das elites terra-tenentes resistentes à ideia de reforma agrária. A avaliação de Prebisch que o futuro da Aliança do ponto de vista do governo americano foi limitado pela morte de Kennedy, e a economia americana através da AP, segundo Colman (2010), acabou ajudando muito menos do que o previsto. E a maior disjuntiva frente à Carta de Punta del Este está no distanciamento do processo democrático, frente às ações militares e policiais dos Estados Unidos ainda em 1961, como, por exemplo, a República Dominicana e no Brasil em 1962, com ações dos americanos de intervenção na política nacional, ações presentes no decorrer de toda a década de 1960 e 1970.

Em reunião do CIES em outubro de 1962, na Cidade do México, para avaliação das políticas da AP, Prebisch (1962) pronuncia discurso em defesa dos objetivos cepalinos contidos na AP, constatando a distância destes com a política implementada pelos Estados

Unidos na AP, e Prebisch (1962) demonstra um afastamento entre a CEPAL e a AP. A defesa de Prebisch caminha fortemente na busca de medidas de estabilização dos preços, em defesa do combate à deterioração dos termos de troca, como também aponta reformas estruturais que alterem a estrutura social e econômica, de modo a operar a democracia em termos econômicos e sociais, sem permitir que as graves tensões sociais levem à retrocessos. Somente com a elevação do nível de vida da população se pode, para Prebisch, enfrentar a disjuntiva entre democracia e desenvolvimento.

Os obstáculos para Prebisch (1962) residem, primeiro, na ausência de mobilidade de pessoal com capacidade técnica, portanto, o déficit está no sistema educativo da América Latina; na ausência do estímulo (“acicate”) da concorrência aos “homens de iniciativa”; e a superação dos obstáculos à acumulação. O desafio que Prebisch investe à AP está na espinha dorsal da teoria do desenvolvimento de base cepalina e suas políticas de planejamento, ao afirmar: “O nosso problema – ao mesmo tempo econômico e político – consiste agora em combinar o planejamento com a iniciativa individual e a concorrência em harmonizar a atividade privada com as exigências do setor público” (PREBISCH, 1962, p. 639).

A energia e entusiasmo da AP para alguns projetos na América Latina são características que aparecem por parte dos cepalinos ainda no primeiro ano, já se constituindo como dúvida a partir de 1962. A SUDENE e o problema regional do Nordeste como política que buscava a captação de recursos estrangeiros, e viu na AP, através da ação política de Celso Furtado, possibilidade de financiamento, seguiu trajetória de aproximação e subsequente distanciamento entre os anos de 1961 e 1963.

Ao longo destes anos, se pode identificar a saída que o financiamento pelos Estados Unidos representava para a realização dos Planos Diretores, a ponto da SUDENE simbolizar para a AP motivo de exemplaridade no apoio à uma política de planejamento regional fortemente alinhada aos objetivos da CEPAL, fartamente comprovada pelas atas do Conselho Deliberativo da SUDENE, como veremos a seguir.

O que nos interessa é o movimento da política externa de aproximação da AP com a SUDENE no decorrer de 1961, e a mudança de rumos na retirada de apoio da AP aos Planos Diretores da SUDENE entre os anos de 1962 e 1963, leitura empiricamente posicionada a partir do acesso às atas do Conselho Deliberativo. O desgaste entre a SUDENE e a AP estão endereçados à dois eixos fundamentais da política externa americana: do ponto vista interno à região Nordeste, o momento está na instalação da USAID e o Relatório Bohan em 1962, que formam parte de uma fricção das relações com a SUDENE (cf. PAGE, 1972; OLIVEIRA, 2008); no ponto de vista das relações entre os governos dos Estados Unidos e do Brasil, a desconfiança com João Goulart quanto sua proximidade com os comunistas, marcaram as

relações com Kennedy e Johnson, já que Goulart não quis romper relações com Cuba e União Soviética, nem manteve política de estabilidade proposta pelo FMI e defendidas pelos governos americanos (cf. LOUREIRO, 2013; RABE, 2016).

4. Os programas de desenvolvimento regional da SUDENE e a insuficiência de capital para aplicação dos Planos Diretores

Um primeiro elemento importante nessa análise nasce da observação do significado de recusa que a *Operação Nordeste* promove contra a percepção de que a solução para o subdesenvolvimento do Nordeste seria a "solução hidráulica" (tese, anteriormente apresentada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS). A nova interpretação gerada pela SUDENE, apontava, ao contrário, o peso das condições econômicas, sociais e políticas do subdesenvolvimento nacional (incluindo as assimetrias do dualismo estrutural e a permanência de velhas elites oligárquicas e primário-exportadoras) como elementos basilares para perpetuação do atraso da região nordeste. Um segundo elemento, é a da associação entre a percepção do subdesenvolvimento de matriz histórico-estruturalista cepalina, com o ferramental do papel do Estado na condução do desenvolvimento e na estratégia do planejamento. A matriz desenvolvimentista no eixo do planejamento regional é ainda reforçada pela análise teórica e empírica do relatório *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, produzido pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento para o Nordeste, em 1959, que subsidiou a formulação do Primeiro e do Segundo Planos Diretores da SUDENE (1961 e 1963).

A criação e ações da SUDENE filiam-se ao campo ideológico do nacional-desenvolvimentismo, incluindo aqui sua crítica às desordens promovidas pela visão liberal e autorregulada da economia e da desigual divisão promovida pelas tensões centro-periferia. E sua institucionalização ocorre no ambiente concorrente no qual os EUA propuseram o projeto da AP (1961) como resposta ao subdesenvolvimento da América Latina e a manutenção de sua hegemonia no âmbito da Guerra Fria.

Para analisarmos a disputa sobre o significado e instrumentos do desenvolvimento que marcaram a ação da SUDENE na década de 1960, precisamos compreender sua estrutura funcional e características políticas. Em termos de projeto, no nível ideológico, teórico e político, a SUDENE foi influenciada pelo arsenal interpretativo do subdesenvolvimento cepalino (enquanto quadro geral, no Brasil e nessa região) e pelas técnicas de planejamento como meio de superação do subdesenvolvimento (onde atuam os planos diretores). Neste âmbito, são elementos ideacionais importantes a concepção do subdesenvolvimento enquanto

formação histórica e perpetuada pelo modelo de assimetria característica da situação tardia-periférica. Há uma percepção, uma tese econômica e social que configura uma crítica ao modelo liberal do desenvolvimento capitalista e, por outro lado, transforma a superação do subdesenvolvimento em uma questão de soberania nacional - incluindo a resolução dos descompassos institucionais.

De outro ângulo, a política do planejamento exige, além de um projeto idealizado e recursos humanos e materiais para sua sustentação, recursos financeiros³ para realização da massa de transformações necessárias para o salto para o desenvolvimento. Aqui entra a tensão entre o projeto da SUDENE e as balizas fixadas pela AP, já que é no bojo deste projeto de cooperação que uma massa significativa de fundos adentrava às economias nacionais. Caracterizava-se assim um conflito entre o acesso a recursos (com contrapartida das diretrizes fixadas pela AP) e a distinta concepção de subdesenvolvimento e de desenvolvimento que caracterizava a SUDENE dada sua filiação ao campo cepalino (incluindo a presença de Furtado nela).

Lembrando que o processo decisório na SUDENE ocorre no Conselho Deliberativo, instância máxima de deliberação, composto por nove governantes estaduais dos estados nordestinos, representantes de ministérios e pelo superintendente dessa instituição, apontamos esta arena como aquela onde o conflito e a disputa sobre o signo da ideia e fins do desenvolvimento vai ocorrer. O resultado das discussões e decisões do Conselho Deliberativo da SUDENE foram transcritas em Atas, arquivadas no acervo da instituição. A análise documental das atas, no período de 1959 a 1964, permite acompanhar e analisar a disputa sobre temas como planejamento, projetos, relação interno-externo e cooperação econômica, questão fundiária, pobreza, distribuição de renda, elites e poder local, entre outros tópicos que a natureza do desenvolvimentismo nacionalista impunham como agenda para reflexão.

O conjunto das atas do Conselho Deliberativo da Sudene pode ser organizado a partir de fases e pautas em discussão nos anos 1959 a 1964: a) 1959 a 1960, discussão centralizada na implementação dos eixos fixados pelo I Plano Diretor, em especial quanto a infraestrutura de transportes, suprimento de energia elétrica e a economia de resistência às secas; b) 1961 a 1963, período de aproximação entre a SUDENE e o governo dos Estados Unidos, orientado pela busca de novas fontes de recursos financeiros para o Plano Diretor. É neste momento que encontramos nos documentos elementos que apontam para a tensão entre o significado do subdesenvolvimento e as alternativas de desenvolvimento para o Nordeste, que dificultou a cooperação entre os governos brasileiros e o norte-americano; c) 1964, período caracterizado

³ Fatores importantes do atualmente denominado *capacidades estatais* (cf. BOSCHI, 2015; WEAVER e ROCKMAN, 1993).

pela diminuição de investimentos oriundos da AP com relação aos montantes inicialmente previstos, com concentração de investimento nos projetos voltados à área educação, da irrigação na agricultura e de implementação da logística rodoviária.

O Primeiro e Segundo Planos Diretores produzidos no período de 1959 a 1964 expressaram as concepções de Celso Furtado pela transformação econômica e política da região Nordeste. Ele foi formulado sob orientação do diagnóstico estrutural do subdesenvolvimento da região, tendo como foco o enfrentamento das desigualdades regionais e dos determinantes econômicos, sociais e políticos oriundos dessas estruturas deformadas. Três constatações marcam o Primeiro Plano Diretor e sua formulação em 1961, como um diagnóstico decisivo para o agravamento do subdesenvolvimento: a) o Nordeste é uma das regiões em que a população vive em condições precárias; b) a região apresenta potencial inexplorado para o seu desenvolvimento, havendo uma variedade de recursos naturais subutilizados e contingente populacional suficiente para receber treinamento e assimilar técnicas modernas; e c) a liderança do Poder Público, no processo de formação de capital, é primordial para que seja reduzida a distância (econômica, social e infraestrutura) que separa o Nordeste do Sul do país (SUDENE, 1966a [1961]).

Como propostas para superação do subdesenvolvimento, o Primeiro Plano Diretor indicou diretrizes balizadas majoritariamente por duas frentes de trabalhos: 1) modernização da infraestrutura com investimentos nos setores de transporte e de energia elétrica, reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água e prioridade nos investimentos aos serviços de abastecimento de água urbanos no interior dessa região; e 2) reorganização da economia com reestruturação da economia rural da zona úmida e na caatinga, com a conciliação racional dos recursos de terra, colonização da zona úmida, do Maranhão e Sul da Bahia, coordenação dos investimentos públicos e privados para as indústrias de base (SUDENE, 1966a [1961]).

A lei número 3.692 atribuiu à SUDENE a responsabilidade de formular diretrizes de uma política de desenvolvimento regional. Com base nessa lei, essa instituição aplicou uma reforma administrativa para executar as técnicas de planejamento combinadas com o mecanismo de incentivos fiscais, o Artigo 34, considerado estímulo para formação de empresas nacionais privadas especializadas em diferentes setores produtivos no Nordeste. O artigo 34 outorgou isenção de até 50% dos impostos de renda de pessoas jurídicas que optassem em aplicá-los em investimentos no Nordeste, no intuito de estimular a implantação de atividades econômicas essa região (SUDENE, 1966a [1961]).

As diretrizes do Primeiro Plano Diretor da SUDENE caminham em duas direções aqui já expostas: a modernização da infraestrutura de base urbana e a reorganização da economia

rural. A industrialização do Nordeste aparece na defesa do projeto da SUDENE e na reflexão de Furtado frente às desigualdades regionais, principalmente com a região Sudeste, numa tomada de posição do Nordeste quanto ao Brasil. A reorganização da economia rural, com aumento da capacidade técnica do campo, aproveitamento das áreas úmidas produtivas, eram objetivos da SUDENE que passava pela adaptação e melhor utilização dos latifúndios, o que realocaria parte da migração nordestina para a região Centro-Sul. O Primeiro Plano Diretor traz uma contradição das desigualdades regionais, no bojo de defesa da industrialização do Nordeste, e uma contradição interna à região, na disputa com as elites latifundiárias envolta na questão agrária que a SUDENE tocava.

A SUDENE representa o projeto público de superação do subdesenvolvimento, de forte filiação na teoria do estruturalismo latino-americano, pautada pelas técnicas de planejamento e investimento da CEPAL, como aqui apresentadas. O Primeiro Plano Diretor enfrentou oposição interna no Conselho Deliberativo da SUDENE para sua consolidação, conforme Lima (2009), e sofreu forte resistência para ser aprovada no Congresso Nacional durante o ano de 1961. Somente na primeira reunião ordinária do Conselho Deliberativo, Furtado anuncia a aprovação do Primeiro Plano Diretor, como “o ponto de partida de uma nova era para o Nordeste” (SUDENE, ATA_020_1962).

A aproximação da SUDENE com o Estados Unidos através da AP é apresentada ao Conselho Deliberativo como uma possibilidade na reunião de julho de 1961 (SUDENE, ATA_014_1961). A busca de financiamento externo pela AP surge em plena disputa para aprovação do Primeiro Plano Diretor, como aparece na reunião extraordinária que antecedeu à do anúncio do convênio com a AP, que foi realizada na Câmara de Deputados para pressionar politicamente a aprovação, momento em que a ajuda externa americana se estabelece como um possível órgão realizador do Primeiro Plano Diretor. Quando é anunciado os acordos com a AP no Conselho Deliberativo (SUDENE, ATA_014_1961), na qual conjugou na visita de Furtado à Washington em julho de 1961, o gargalo de desenvolvimento do Nordeste anunciado por Furtado como principal defesa a ser levada aos americanos estava direcionado ao problema da agricultura nordestina, pela sua baixa elasticidade na oferta de alimentos e o baixo dinamismo da agricultura.

A possibilidade de uma política de planejamento para o desenvolvimento da agricultura, assim como enfrentar a questão agrária submersa no problema fundiário, se apresenta como a primeira defesa da SUDENE diante da AP, conforme foi levada por Furtado à Washington. Do ponto de vista do desenvolvimento regional, as mudanças propostas pela SUDENE tocavam a questão agrária, e conseqüentemente o tema da migração forçada, da miséria dos trabalhadores rurais. Do ponto de vista da AP, a SUDENE representa uma

política de alinhamento aos objetivos da Carta de Punta de Este, com um planejamento já elaborado. Furtado (1997, p. 183) afirma que o plano apresentado nos Estados Unidos, tinha como “principal objetivo criar no Nordeste uma nova agricultura”. A abertura de frentes de povoamento em terras públicas na Amazônia e a criação de nova agricultura familiar na zona açucareira, estão entre os projetos apresentados, afirma Furtado. O problema migratório, a partir de um “projeto de colonização” com deslocamento populacional para a região amazônica do Maranhão, estava entre os objetivos do Plano Diretor apresentados ao governo Kennedy (FURTADO, 1997).

A Ata da reunião ordinária de setembro de 1961, que foi posterior à visita de Furtado aos Estados Unidos e à Conferência de Punta del Este, simboliza o momento de maior disposição e expectativa pública por parte do Conselho Deliberativo quanto ao financiamento pela AP (SUDENE, ATA_016_1961). O anúncio de Furtado era de um financiamento que somaria quarenta milhões de dólares, no qual a SUDENE figuraria com prioridade diante da AP, por ter um “padrão técnico” superior, e se destacaria entre outros projetos latino-americanos, por já deter um plano. Os rumos do acordo entre a SUDENE apresentam basicamente este momento de ser a AP uma realidade exitosa.

Os pontos fundamentais do desalinhamento entre a SUDENE e a AP precisam ser pensados na perspectiva das relações internacionais entre Brasil e Estados Unidos, tanto a partir dos conflitos internos à região e ao contexto político nacional, quanto da trajetória das posições dos governos americanos de Kennedy e Johnson sobre o Brasil e a SUDENE. Internamente, a renúncia do presidente Quadros em agosto de 1961, e o período do governo Goulart estão marcados pelo distanciamento e não contentamento americano com os governos brasileiros. Rabe (2016) aponta que a manutenção de relações diplomáticas dos governos brasileiros de Quadros e Goulart com Cuba e URSS, produziam profundo desagravo com o governo americano.

Com o governo Goulart a abordagem dos americanos, segundo Loureiro (2013), foi de reter os recursos da AP, e cobrar ostensivamente um programa de estabilização proposto pelo FMI. Os vínculos de Goulart com os comunistas no movimento sindical, se distanciava muito da defesa americana sobre a AP. Seguramente a contenção dos ânimos de investimento sobre o Brasil a partir do governo Goulart, atingiu profundamente as relações com a SUDENE. No contexto da ação direta da AP sobre o Nordeste, o giro rotacional está na missão do embaixador Merwin Bohan, à mando do governo Kennedy, para realizar a projeção de um plano efetivo de políticas para o Nordeste, o que confrontaria posteriormente com o Plano Diretor da SUDENE. Em visita ao Conselho Deliberativo da SUDENE, Bohan aponta que a AP depende da eficácia (ou não) da ajuda ao Nordeste para o seu êxito ou fracasso como

política externa (SUDENE, ATA_18_1961), o que constitui a demonstração pública por parte do embaixador dos vínculos entre a AP e a SUDENE.

Os resultados da Missão Bohan, como ficou conhecida, foi a apresentação do relatório *Northeast Team Survey Report*, no início de 1962. Segundo Furtado (1997), se tratava de espírito diverso daquele da SUDENE, que confirmaria a política assistencialista na crítica à AP. A grande passagem para um desacordo com os Estados Unidos, afirma Page (1972), está na formulação do que o autor chama de “Acordo do Nordeste” (*Northeast Agreement*)⁴, que estaria fortemente influenciado, para Page, pelo relatório da Missão Bohan. O passo subsequente do controle americano sobre a pauta do Nordeste na AP, foi a instalação da United States Agency for International Development – USAID, na cidade do Recife, que ficou responsável pela ação da AP na região. Uma fase se inaugura com a USAID no Nordeste, que seria além da aplicação do “Acordo do Nordeste”, em detrimento do planejamento da SUDENE, também o início da política de acordos diretos entre o governo americano e os governos estaduais, descentralização que distanciava a SUDENE do campo de decisões.

O desacordo entre a AP e a SUDENE aparece declarada na reunião de abril de 1962 do Conselho Deliberativo, onde fica expressa pela primeira vez a discordância entre o Relatório Bohan e o Plano Diretor, momento que Furtado defende que o Relatório Bohan não se sobrepõe ao Plano Diretor (SUDENE, ATA_023_1962). A possibilidade dos governos estaduais buscarem financiamento direto nos Estados Unidos, sem a intermediação da SUDENE, está presente também nesta ata, e irá se consolidar como a principal ruptura da AP com a SUDENE. Cid Sampaio, governador do Estado do Pernambuco (1959-1963), opositor público do projeto da SUDENE, foi um dos dois governadores assistidos pelos recursos norte-americanos. Sampaio declara que a SUDENE é “órgão estranho” na região, e representa um “golpe fatal no regime federativo”, alegando ter medo da influência política quando a SUDENE entrar no campo da execução (SUDENE, ATA_023_1962).

Furtado, em resposta ao governador Sampaio, defende o espírito do planejamento técnico, de que a SUDENE estaria acima de todas as injunções, pois não teria uma clientela eleitoral, e estaria envolta por técnicos que não pertenceriam à partidos políticos, então o critério técnico é o que prevalecia (SUDENE, ATA_023_1962), argumento presente no pensamento de Furtado a respeito da superioridade da ação técnica nas políticas de planejamento (FURTADO, 1962; 1964). A movimentação do governador Sampaio caminhava para um dos primeiros acordos que o escritório da USAID em Recife estabeleceu diretamente com os governadores. Page (1972) assinala que os primeiros convênios entre a USAID e os governadores udenistas Cid Sampaio e Aluizio Alves, do Estado do Rio Grande

⁴Acordo de Cooperação Financeira e Técnica para o Desenvolvimento do Nordeste.

do Norte (1961-1966), estavam direcionados para acordos na área educacional, a partir da construção de escolas e salas de aula.

Sampaio e Alves eram governadores opositores ao governo de João Goulart, bem como opositoristas ao projeto da SUDENE, de modo que Page indica o financiamento americano para estes governadores com o objetivo de conter as forças políticas de esquerda, além de confirmar o descrédito da SUDENE, que deixa de ser intermediária nas relações com a AP. Page afirma que o apoio à Sampaio visava conter a vitória do opositor Miguel Arraes nas eleições de 1962 ao governo de Pernambuco, fortalecendo a campanha do candidato udenista ligado a Sampaio, João Cleofas de Oliveira, estratégia mal-sucedida pelo americanos. Aluizio Alves, para Page (1972, p. 168), “tornou-se o principal candidato do Nordeste a estes dólares” da USAID.

Os recursos da AP que seriam destinados para a SUDENE, foram descentralizados para os governos estaduais, o que demonstra duas direções importantes: que os acordos entre a SUDENE e a AP não representaram nenhum volume de financiamento de fato enquanto perdurou o governo de Goulart, somente após 1964; outra constatação está no financiamento da AP para projetos educacionais no Nordeste, como ocorrido com os governadores, e que demonstra pleno alinhamento com o Segundo Plano Diretor da SUDENE, debatido no Conselho Deliberativo ao longo do ano de 1962.

O Segundo Plano Diretor da SUDENE foi elaborado para ser aplicado no período de 1963 a 1965 e deu continuidade às diretrizes estabelecidas pelo seu antecessor. Este plano apresentou como novidade investimentos em medidas para o desenvolvimento do fator humano e de bem-estar social da população. Do Primeiro para o Segundo Plano Diretor da SUDENE, os investimentos em infraestrutura foram reduzidos e reinvestidos para outros setores, com destaque para o aumento nos investimentos no fator humano e bem-estar social.

Ao contrário do Primeiro Plano Diretor, em que os investimentos infra-estruturais representavam 75 por cento do esforço total, a construção da infra-estrutura de transportes e fornecimento de energia já não absolverá mais de 46 por cento dos recursos do Segundo Plano. Os investimentos diretamente ligados à produção tiveram sua participação elevada de 15 para 24 por cento do total. Os pré-investimentos cresceram de forma substancial, elevando-se sua participação de 5 para 15 por cento, sendo praticamente todo o incremento corresponde a recursos destinados à melhor capacitação do fator humano. A modificação mais importante, todavia, é a que se observa com respeito aos investimentos ligados ao bem-estar social: a participação destes cresce de 5 para 15 por cento [...] A concentração de esforços na construção da infra-estrutura é explicável nas primeiras fases do desenvolvimento, mas deve ser superada assim que o Poder Público esteja aparelhado para entrar em setores mais complexos, como os dos pré-investimentos. É sobretudo quando começa a investir na pesquisa sistemática dos recursos e no aperfeiçoamento do fator humano que o Poder Público se transforma em efetivo agente do desenvolvimento.[grifo nosso].

Deste ponto de vista, o Segundo Plano Diretor representa progresso substancial com respeito ao anterior (SUDENE, 1966b [1962], p. 9).

As diretrizes do Segundo Plano Diretor da Sudene (1966b [1962]) para o setor de Pesquisa, Educação de Base e Saúde levantaram por intermédio de pesquisas os recursos naturais disponíveis na região, como ponto de partida para identificar e investir em atividades agrícolas e em ações para eliminação do analfabetismo, em conjunto com a ampliação da oferta de cursos técnicos para qualificação da população. No setor da Reforma Administrativa, criaram-se dois fundos de financiamento, mecanismo 34/18, para reorganizar a economia e estimular os investimentos da iniciativa privada. No setor de infraestrutura, deu-se continuidade à instalação de infraestrutura de serviços, transportes e energia, iniciada no Plano Diretor anterior.

A legislação que estabeleceu o Segundo Plano Diretor introduziu algumas mudanças institucionais. O mecanismo de incentivos fiscais formulado com o Primeiro Plano Diretor foi alterado, antes denominado Artigo 34, sendo a sua cobertura estendida então para empresas de capital estrangeiro registradas no país, o que promoveu a isenção de imposto de renda e aprovação dos seus projetos para o Nordeste. O novo mecanismo foi chamado de Sistema 34/18 (recebeu tal denominação em função do artigo 34 da Lei 3995/61 e do artigo 18 da Lei 4239/63), o qual surgiu como uma das alterações aos incentivos fiscais concedidos às empresas privadas.

Para o setor de educação, a SUDENE (1966b [1962]) propôs como medida a ampliação da capacidade instalada do sistema educacional do Nordeste, para determinar padrões mínimos de cultura à população da região, treinamento da mão de obra, com os níveis médio e superior de educação.

A ausência de técnicos qualificados de nível superior representou um dos principais entraves à execução dos planos diretores de desenvolvimento regional. O estudo realizado pelo Grupo de Reequipamento Técnico e Científico das Universidades do Nordeste (GRUNE), a Sudene e o Ministério da Educação e Cultura, identificou como prioridades a expansão de Escolas de Nível Superior e a reestruturação do nível técnico científico no Nordeste (SUDENE, 1966b [1962]).

Para o primeiro objetivo, foram instituídas metas para apoio em infraestrutura, financeira e orientação de aptidão ao aluno que pretendesse avançar seus estudos ao nível superior. A SUDENE declarou seu incentivo à criação de novos cursos superiores de Agronomia, Veterinária e Engenharia, ampliando a oferta anual de 500 bolsas aos alunos. O segundo objetivo focou a reestruturação do ensino técnico científico através da ampliação de Institutos criados pela GOSUPI e expansão de vaga para a pós-graduação em universidade

existente no Nordeste - Ceará, Recife e Bahia. Ainda, o aperfeiçoamento do ensino e pesquisa no setor de Ciências Básicas (Física, Matemática e Química) como medida que antecederesse a criação de futuros Institutos; a melhoria do ensino da Universidade Rural de Pernambuco para a formação de docentes para Escolas Agrícolas de nível médio da região; e o reequipamento e ampliação das Universidades nos setores em que há maior demanda por pessoal (SUDENE, 1966b [1962]).

O Segundo Plano Diretor (1966b [1962]) apresentou como medida para a reestruturação da economia agropecuária do Nordeste o Projeto de Colonização do Maranhão. Este projeto de migração foi direcionado pelos seguintes fatores: organização do escritório base em Pindaré-Mirim, de Operações e Coordenação Geral do Projeto; instalação de escolas; programa de saúde; comercialização e organização econômica; e infraestrutura e logística.

A SUDENE reorganizou a economia agropecuária com projetos nos seguintes setores: equalização da produção de alimentos com a sua demanda; melhoria da pecuária; produção de algodão; pesquisas agrônômicas; organização de cooperativas rurais; incentivos à fruticultura; e conservação do solo, expansão da área de irrigação do São Francisco. Por sua vez, a sua política industrial foi direcionada para prosseguir às diretrizes iniciadas pelo seu Primeiro Plano Diretor nos setores: têxtil, produção de sal, oportunidades de investimentos na produção de mamona, óleos vegetais, curtume e indústria siderúrgica (SUDENE, 1966b [1962]).

O setor de infraestrutura permaneceu como uma das metas prioritárias do Segundo Plano Diretor. O seu objetivo principal foi construir uma Rede Prioritária com recursos para investimentos em um sistema de estradas, como eixo de unificação das capitais da região e os centros de produção aos portos, de modo que facilitasse o transporte de mercadorias do Nordeste para os Estados do Sul do país (SUDENE, 1966b [1962]).

Nas relações entre a SUDENE e a AP entre 1963 e 1964, no período que vigorou o Segundo Plano Diretor, dois movimentos podem ser percebidos a partir da leitura das atas do Conselho Deliberativo: primeiro a completa descrença dos membros do Conselho Deliberativo quanto às possibilidades reais da AP se constituir como alternativa aos recursos; em um segundo movimento podemos identificar a cobrança sistemática por parte da USAID e da AP por pessoal técnico qualificado que tenham condições de elaborar projetos de planejamento com forte capacidade técnica. Sob o argumento da ausência de projetos técnicos e de pessoal qualificado, o embaixador americano Lincoln Gordon (1962) qualificou a impossibilidade dos Estados Unidos realizar investimentos através da AP no Brasil, já que não havia uma análise profunda das condições técnicas de viabilidade destes projetos.

Por fim, conforme apontado pelas atas, a ajuda americana pela AP não foi significativa diante do aporte de recursos que a SUDENE recebeu entre os anos de 1962, 1963, até abril de 1964, formado em seu montante global na maioria por recursos públicos nacionais, e não pela ajuda externa americana. Os motivos que levaram ao atraso da ajuda americana para a SUDENE podem ser analisados, a partir das atas e da literatura da área, pelo enfrentamento entre os governos brasileiros e os governos americanos, representado principalmente pelo descrédito com o governo Goulart, momento que a AP praticaria em hipótese sua ajuda externa.

5. Conclusões

No Conselho Diretor da SUDENE desde o início da formação do Codeno, foram recorrentes as discussões acerca da solicitação de crédito para implementar os projetos descritos anteriormente, principalmente para o setor de infraestrutura logística. O pedido de recursos financeiros foi encaminhado ao Congresso Nacional e Senado, ao Banco do Nordeste. A SUDENE, antes da AP, viu na oportunidade das frentes de cooperação com os Estados Unidos uma brecha para a solicitação de investimentos para esse governo, em um primeiro momento sob o contexto do Ponto IV, sob a tutela de Walt Rostow, e posteriormente, foi solicitada ajuda financeiro para o Fundo Especial das Nações Unidas.

Entre os anos de 1959 a 1964, a temática do financiamento do planejamento foi recorrente na SUDENE. Apesar de ter sido formulado dois planos diretores para o desenvolvimento do Nordeste, havia problemáticas que impediam que os projetos fossem transpostos dos planos diretores para a região nordestina, dentre ela a ausência de capital para financiamento da política de desenvolvimento regional da SUDENE.

No diagnóstico formulado pela CEPAL sobre o subdesenvolvimento da América Latina o problema da ausência de capital foi central para inviabilizar o desenvolvimento, interferiu na implementação da planificação e concretização dos projetos para o desenvolvimento. A agenda das relações de cooperação entre Estados Unidos para o Brasil foi orientada por duas perspectivas. A perspectiva do Brasil que buscava recursos financeiros via cooperação pelas relações com outros países para implementação dos projetos para a modernização da economia, foi o caso abordado neste artigo, o da SUDENE com a Aliança para o Progresso, em busca de recursos financeiros para obtenção de capital para implementação do plano diretor. A outra perspectiva dos Estados Unidos, que buscava impedir a expansão da área de influência do comunismo na América Latina por intermédio de formas de cooperação com os países latino-americanos.

A CEPAL providenciou por meio da ação da Comissão Mista BNDE-CEPAL instrumentos de planificação para instrumentalizar a industrialização no Brasil. A SUDENE organizou o seu planejamento por meio dos subsídios concedidos pela CEPAL, ao incorporar a indústria de base como projeto símbolo da modernização, momento de ressignificação da concepção de planificação para o desenvolvimento regional, conciliando a indústria de base com a verticalização produtiva da agricultura, ampliando seu valor agregado e adaptando o planejamento às demandas locais e ao enfrentamento das elites políticas locais. Nesse relatório, a CEPAL apontou a ausência de poupança e sugeriu a opção de obter capital por empréstimos estrangeiros, de maneira temporária, para investimentos de projetos de desenvolvimento do Nordeste.

O Primeiro Plano Diretor da SUDENE foi o responsável pela primeira abordagem de planejamento da região Nordeste, em que considerou em seu diagnóstico as desigualdades regionais entre o Centro Sul e o Nordeste, as estruturas econômicas, sociais e políticas do Nordeste. O planejamento da SUDENE de forte influência cepalina, apontou para a autonomia da industrialização, se desvincilhando da dependência no mercado interno da relação com o Centro-Sul. Em outras palavras, a SUDENE preparou o seu Primeiro e Segundo Planos Diretores com o intuito de desenvolvimento autônomo em relação à outras regiões do Brasil, que exerciam polo de dominação sob a economia nordestina, e principalmente em relação aos Estados Unidos com relação da sua estratégia de desenvolvimento.

O distanciamento da AP foi duplo, quanto ao objeto que nos interessa, em relação à CEPAL e à SUDENE, que por motivos distintos, levou a AP a realizar um movimento de aproximação com as teses cepalinas, assim como reconhecer na SUDENE determinada exemplaridade para a AP. O ano de êxito destas relações foi 1961, de lançamento do projeto da AP, seguido por um declínio das relações com a AP a partir de 1962, e se aprofundou em 1963, levando ao distanciamento da CEPAL e da SUDENE, como podemos verificar através das atas.

Referências bibliográficas

- BIELSCHOWSKY, R.. *Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1988.
- BOSCHI, R. e GAITÁN, F.. Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes do Brasil e da Argentina. In BOSCHI, R. e BUSTELO, S. (orgs.). *Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. *A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- _____. *Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo*. São Paulo: FGV, 2010.

- COLMAN, Jonathan. *The foreign Policy of Lyndon B. Johnson. The United States and the world, 1963-1969*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. CEPAL. *Introdução à Técnica de Programação*. In: *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: BNDE, 1957.
- CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL. CIES; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. OEA. Carta de Puntadel Este. *El Trimestre Económico*. v. 28, n. 112 (4), p. 735-764, outubro-diciembre 1961.
- FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita. Obra autobiográfica de Celso Furtado*. São Paulo: Paz e Terra, v. 2, 1997.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- GORDON, Lincoln. *O progresso pela Aliança*. Rio de Janeiro: Distribuidora Récord, 1962.
- LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. Carta do Editor. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 51, n. 2, p. 5-7, jul.-dez. 2008.
- LIMA, Marcos Costa. O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964). In: FURTADO, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene - 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009, p. 223-265.
- LOUREIRO, Felipe Pereira. Dois pesos, duas medidas: os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1962). *Economia e Sociedade*. v. 22, n. 2 (48), p. 547-576, ago. 2013.
- MONTECINOS, V. & MARKOFF, J. (orgs). *Economistas en las Américas: profesión, ideología y poder político*. Santiago, Ediciones Diego Portales, 2016.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Noiva da revolução. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PAGE, Joseph A. *A revolução que nunca houve. O Nordeste do Brasil, 1955-1964*. Rio de Janeiro: Record, 1972.
- POLLOCK, DAVID (1978). La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL: Algunos cambios durante los últimos 30 años. *Revista de la CEPAL*. v. 2, 1978, p. 59-86.
- _____. Raúl Prebisch visto desde Washington: una percepción cambiante. *Comercio Exterior*. v. 37, n. 5, 1987, p. 366-370.
- POLLOCK, David; KERNER, Daniel; LOVE, Joseph (2001). Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*. v. 75, 2001, p. 9-23.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas [Manifesto Latino-Americano] [1948]. In: GURRIERI, A. (org.) *O Manifesto dos Periféricos e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2011a.
- _____. Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico [1949]. In: GURRIERI, A. (org.) *O Manifesto dos Periféricos e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2011b.
- _____. _____. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico [1951]. In: GURRIERI, A. (org.) *O Manifesto dos Periféricos e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2011c.
- _____. Problemas do desenvolvimento econômico: o caso da América Latina. *Análise Social*. v. 1, n. 4, p. 632-641, outubro 1963.
- RABE, Stephen G. *Eisenhower and Latin America. The foreign policy of anticommunism*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1988.
- _____. *The killing zone. The United States wages Cold War in Latin American*. New York: Oxford University Press, 2016.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Conselho Deliberativo da Sudene. Ata da Primeira Sessão da Quarta Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo. ATA_S1_004_1960 (1 junho de 1960).

- _____. ATA da Primeira Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo. ATA_E_001_1960 (30 de junho de 1960).
- _____. ATA da Quinta Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo. ATA_005_1960 (01 de julho de 1960).
- _____. ATA da Décima Quarta Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo. ATA_014_1961 (04 de julho de 1961).
- _____. ATA da Décima Sexta Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo. ATA_016_1961 (06 de setembro de 1961).
- _____. ATA da Décima Oitava Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo. ATA_018_1961 (06 de novembro de 1961).
- _____. ATA da Vigésima Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo. ATA_020_1962 (10 de janeiro de 1962).
- _____. ATA da Vigésima Terceira Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo. ATA_023_1962 (04 de abril de 1962).
- SUDENE. Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste. Recife, 1966a.
- _____. Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste . Recife, 1966b.
- WEAVER, R. K e ROCKMAN, Bert A. (1993), “Assessing the Effects of Institutions” in “When and How Do Institutions Matter?”. In: WEAVER, R. K; ROCKMAN, Bert A. (eds.) *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.