



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COLEGIADO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

DEYVE GOMES SOARES

**AS POLITIVAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ADOTADAS PELA SUPERINTENDÊNCIA DO
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE): 1960-2000**

Vitória da Conquista (BA)

2011

DEYVE GOMES SOARES

**AS POLITIVAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ADOTADAS PELA SUPERINTENDÊNCIA DO
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE): 1960-2000**

Orientador: Me. Alex de Souza Silva

Trabalho Monográfico apresentado ao curso de bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), como avaliação final para conclusão de curso, sob a orientação do professor Me. Alex de Souza Silva.

Vitória da Conquista (BA)

2011

DEYVE GOMES SOARES

**AS POLITIVAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ADOTADAS PELA SUPERINTENDÊNCIA DO
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE): 1960-2000**

Aprovada em 16/12/2011

BANCA EXAMINADORA

Professor Me. Alex de Souza Silva

Orientador

Professor Me. Josias Alves de Jesus

Professor Me. Ronan Santos Soares

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, causa primária de todas as coisas, que me presenteou com o dom da vida e com a graça divina, me fazendo acreditar sempre no sucesso da trajetória de minha existência.

Agradeço ao meu pai, Yolando Soares e a minha mãe Noelia Soares pela educação que me deram, e me mostraram a coragem e a essência dos valores éticos e morais, de modo a vencer todos os desafios da minha vida.

Agradeço aos meus irmãos Fabyano e Camyla pelo apoio e incentivo no decorrer de todo o curso, aos meus amigos e familiares pelo estímulo, aos professores pelos ensinamentos e os colegas que participaram do cotidiano do mundo acadêmico de modo a surgir ótimos momentos e grandes amizades.

Agradeço a minha namorada Ana Paula, sempre ao meu lado, acreditando na minha capacidade, e sem medir esforços no apoio e contribuição para que eu consiga alcançar meus objetivos.

Agradeço ao meu orientador, professor Alex de Souza Silva que aceitou me acompanhar neste desafio, me orientando e acreditando sempre no bom desempenho na construção deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho foi elaborado com o objetivo de explicitar as ações da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste relacionadas as políticas de desenvolvimento regional nos anos entre 1960 a 2000 relacionado ao processo de desenvolvimento para o Nordeste, comandado pela SUDENE entre 1960 e 2000. Para tanto, a trajetória metodológica utilizada nesta investigação baseou-se nas pesquisas Exploratória e Descritiva. O arcabouço teórico que direcionou o presente trabalho apoia-se, principalmente, nos estudos de Otamar Carvalho (1988), Francisco Vidal (2004), Lima Júnior (2008), Silva Filho (2008) e Noélio Spinola (2003). Esta monografia se divide em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta o planejamento territorial no Brasil. No segundo, o foco é o marco legal e as ações da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. O último capítulo analisa o esvaziamento político e econômico da SUDENE através dos vários governos em que passou. Após análise dos dados e da leitura do referencial teórico supracitado, esta monografia comprovou que a ação das políticas públicas através da SUDENE revelou que houve alguns estímulos ao desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Entretanto, vale ressaltar que ainda persistem as desigualdades nas questões sociais e econômicas mediante as limitações das políticas de desenvolvimento.

Palavras-chave: Planejamento Regional no Brasil. SUDENE. Crescimento Econômico.

ABSTRACT

This work was done in order to explain the actions of the Superintendency of Northeast Development related policies for regional development in the years between 1960 to 2000 related to the development process for the Northeast, led by SUDENE between 1960 and 2000. To do so, the trajectory methodology used in this investigation was based on exploratory and descriptive research. The theoretical framework that directed the present work is based mainly on studies Otamar Carvalho (1988), Francisco Vidal (2004), Lima Junior (2008), Silva Filho (2008) and Noélio Spinola (2003). This monograph is divided into three chapters. The first chapter introduces the territorial planning in Brazil. In the second, the focus is the legal framework and the actions of the Superintendency for the Development of the Northeast. The last chapter examines the political and economic emptying SUDENE through the various governments that passed. After analyzing the data and reading the above theoretical framework, this monograph has shown that the action of public policies through SUDENE revealed that there were some stimulus to the development of the Brazilian Northeast. However, it is noteworthy that there are still inequalities in social and economic issues through the limitations of development policies.

Keywords: Regional Planning in Brazil. SUDENE. Economic Growth.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Delimitação das regiões do semi-árido e da faixa úmida ou Zona da Mata do Nordeste brasileiro
- Figura 2 - Área de abrangência da SUDENE
- Figura 3 - Distribuição setorial dos recursos da SUDENE no II e III Planos Diretores
- Figura 4 - Distribuição espacial dos projetos, incentivos e investimentos realizados no período de 1962 e 1990
- Figura 5 - A distribuição espacial de alguns dos principais Complexos Industriais da região Nordeste
- Figura 6 - Distribuição setorial dos projetos – 1962 a 1990
- Figura 7 - Aplicação dos recursos do 34/18-FINOR entre 1960 a 1999

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Eixos de ação com suas respectivas medidas para realização proposta pela GTDN

Tabela 2 - Composição original do Conselho Deliberativo da SUDENE

Tabela 3 - Receita e despesa da União Federal no Nordeste – 1952 a 1958

Tabela 4 - Principais eixos de atuação dos Planos Diretores

Tabela 5 - Distribuição regional do PIB – 1970 a 1999

Tabela 6 - Taxa média de crescimento do PIB real do Brasil e região nordestina

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------------|--|
| BNDE | Banco Nacional de Desenvolvimento |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| SUDAM | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| DASP | Departamento Administrativo do Setor Público |
| DNOCS | Departamento Nacional de Obras Contra a Seca |
| CODENO | Conselho de Desenvolvimento do Nordeste |
| CODEVASF | Campainha de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba |
| FINOR | Fundo de Desenvolvimento do Nordeste |
| PIN | Programa de Integração Nacional |
| ADENE | Agência para o Desenvolvimento do Nordeste |
| FEANE | Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste |
| FIDENE | Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste |
| CVFS | Comissão do Vale do São Francisco |
| SALTE | Saúde, Alimentação, Transporte e Energia |
| CODEVASF | Campainha de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco |
| BNB | Banco do Nordeste do Brasil |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| EMBRATU | Empresa Brasileira de Turismo |
| PROTERRA | Programa de Redistribuição de terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e Nordeste |
| POLONORDESTE | Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | O PLANEJAMENTO TERRITORIAL | 15 |
| 2.1 | CARACTERÍSTICAS GERAIS PARA A FORMAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONOMICO NO BRASIL | 15 |
| 2.2 | OS PRIMEIROS ENSAIOS DO PLANEJAMENTO ECONOMICO BRASILEIRO | 18 |
| 2.3 | AS CONTRIBUIÇÕES DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMERIA LATINA (CEPAL) | 22 |
| 2.4 | A QUESTÃO REGIONAL E O MODELO DESENVOLVIMENTISTA DO GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). | 25 |
| 3 | SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE | 30 |
| 3.1 | O MARCO LEGAL: A CRIAÇÃO DA SUDENE | 30 |
| 3.2 | AS AÇÕES DA SUDENE: OS PLANOS DIRETORES | 35 |
| 3.3 | INCENTIVOS A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO ESTRATEGIA PARA O DINAMISMO ECONOMICO DO NORDESTE | 44 |
| 3,4 | A EVOLUÇÃO ECONOMICA DO NORDESTE DESDE A IMPLANTAÇÃO DA SUDENE | 50 |
| 4 | O ESGOTAMENTO POLÍTICO E ECONOMICO DA SUDENE | 54 |
| 4.1 | A AUTONOMIA DA SUDENE A PARTIR DE 1964 | 54 |
| 4.2 | A EXTINÇÃO DA SUDENE E DO PLANEJAMENTO REGIONAL | 59 |
| | CONSIDERAÇÕES | 64 |
| | REFERÊNCIAS | 66 |

1 INTRODUÇÃO

Uma das características marcantes da sociedade brasileira é sua extrema desigualdade econômica e social, de modo que essas divergências têm raízes históricas, fundada na existência a partir do século XVII, de uma economia agro-exportadora e de base escravista, que experimentaram períodos sucessivos de auge e decadência.

No Brasil, somente no século XX, surgiu a formação de uma economia de base urbano-industrial de forma a consolidar um mercado unificado, porém com a existência de uma concentração industrial no Centro-Sul do país, mais especificamente no estado de São Paulo. Dessa forma, aprofundaram-se as diferenças inter-regionais no país, agravando o declínio e a estagnação econômica da região Nordeste, caracterizada como o berço da colonização no Brasil.

Até a década de 1950, o Nordeste era visto pelo poder público como um problema, devido às constantes estiagens que periodicamente afetava a região, deixando milhares de pessoas em estado de calamidade. Dessa forma, atrelado as disparidades entre os aspectos socioeconômico do Nordeste em relação às áreas mais desenvolvidas do país como o Sudeste e o Sul, acabou desencadeando o crescimento das tensões sociais e conflitos no campo em áreas nordestinas. Ainda durante esse período, a igreja católica, lideradas pelos bispos da região do estado da Paraíba, decidiu iniciar manifestos exigindo tratamento prioritário do Governo Federal, de modo a minimizar, principalmente, a aguda crise social que se abatia no Nordeste do Brasil.

Portanto, em decorrência de uma série de movimentos políticos, sociais e da igreja católica nordestina, foi criada em fins de 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) na gestão do até então Presidente Juscelino Kubitschek. A SUDENE, órgão formado por uma equipe coordenada pelo economista Celso Furtado, com efeito, expandiu uma proposta reformista e desenvolvimentista para a região, entre eles a transformação agrícola da Zona da Mata, modernizar indústrias tradicionais e incrementar o processo de industrialização, bem como maiores investimentos nas áreas de educação e saúde, ou seja, medidas imediatas que viabilizassem a melhoria das condições de vida da população nordestina.

A SUDENE, desde o começo de sua implantação em 1959, sofreu grande resistência das oligarquias da região Nordeste do Brasil, pois as propostas transformadoras da SUDENE foram de encontro com o rigor das tradicionais estruturas sociais e políticas regionais.

Em 1964, é instaurado o regime autoritário durante o qual o Brasil foi governado pelos militares, daí surgiu um novo padrão de desenvolvimento econômico para o país. Nesse período, houve uma centralização do poder político no Brasil, em que Estados e Municípios perderam toda a sua autonomia política, ocorrendo implicações sobre as articulações referentes ao desenvolvimento regional, e mais especificamente sobre a SUDENE,

Em contrapartida, o Nordeste transformou-se e modernizou-se bastante no período de atuação das políticas de desenvolvimento econômico através da SUDENE entre 1960 e 2000, até sua extinção em 2001. Nesse período houve considerável crescimento da indústria, incremento e modernização da agropecuária, intensificação da urbanização e estímulo do comércio e serviços.

Levando em conta o exposto acima, esta monografia busca responder a seguinte pergunta: quais foram as políticas de desenvolvimento regional adotadas pela SUDENE com o intuito de minimizar as disparidades econômicas nordestinas, frente a outras regiões brasileiras, entre os anos de 1960 e 2000?

Nessa perspectiva, a hipótese que guia essa investigação é que as políticas de desenvolvimento econômico da SUDENE envolveram programas para estimular a economia da região Nordeste, entre os quais, pode-se citar, o sistema de incentivos fiscais e financeiros através do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), que, entre outras metas, deu ênfase à implantação de grandes complexos de base, como o Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), o Complexo Cloroquímico de Alagoas.

Por esse motivo, o objetivo geral desta pesquisa é explicitar como as políticas de desenvolvimento regional adotadas pela SUDENE influenciaram a expansão da economia nordestina entre 1960 e 2000.

De modo específico, iremos: analisar a atuação da SUDENE, compreendida no período entre 1960 e 2000, mostrando suas etapas após sua implantação em 1959, até o período que precede sua extinção em 2001, abordando o processo de desenvolvimento econômico do Nordeste, na perspectiva de verificar se há relação entre o que foi planejado e o que foi executado na região, repercutiram na melhoria da dinâmica econômica do Nordeste.

A fim de alcançar tais objetivos, o percurso metodológico deste trabalho tem por base a pesquisa exploratória e descritiva, e esta se fará a partir do estudo das políticas de planejamento para o desenvolvimento regional. Desse modo, a análise pautou-se no levantamento bibliográfico, tendo como base a utilização de livros relacionados à ação da SUDENE como Albuquerque (1977) e Spínola (2003), além de outras produções científicas concernentes ao tema, como artigos, entre elas Almeida (2007), bem como dissertações e teses, a exemplo Lima Jr (2008) e Carvalho (2006), e materiais disponibilizados na internet, entre outros Gomes & Vergolino (1995) e Diniz (2001).

Agrega-se ainda à pesquisa documental dados da SUDENE (1999). Dentre estes documentos destacam-se: distribuição regional do PIB entre 1970 - 1999; Participação do Nordeste no PIB de acordo os setores econômicos – 1960 - 1999.

É importante destacar, que na investigação para o desenvolvimento deste trabalho, houve dificuldades na obtenção de dados relacionados ao desempenho econômico da região nordestina. Com esse propósito, foi enviada mensagem via e-mail ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), solicitando dados relativos aos investimentos espaciais e setoriais para o Nordeste entre 1960 e 2000. A resposta obtida, entretanto, foi enviada da seguinte forma: “face à indisponibilidade das informações solicitadas sugerimos uma consulta a própria SUDENE pelo site www.sudene.gov.br”.

Esta pesquisa tem como referencial teórico a localização industrial e as contribuições de François Perroux (1955), constatando que o crescimento econômico não se manifesta de forma homogênea, ou seja, se inicia e se difunde a partir de determinados pontos induzindo e irradiando o desenvolvimento para outras regiões.

Apesar do aporte dessas referências, esta pesquisa esbarrou-se em alguns obstáculos que impossibilitaram um aprofundamento nas investigações relacionado aos indicadores sociais na região do Nordeste brasileiro (expectativa de vida, mortalidade infantil, taxa de alfabetização e etc.). Diante dessas observações, esta monografia abre espaço para que novos estudos relacionados a essa temática sejam realizados.

Didaticamente, esta monografia estrutura-se em quatro capítulos. No primeiro capítulo a abordagem vincula-se a introdução relacionada ao tema. No segundo capítulo, de forma sucinta, apresenta-se o planejamento territorial, abordando a necessidade da formação de um planejamento econômico para o Brasil e as estratégias de intervenção do governo na região nordestina.

No terceiro capítulo, com o propósito de contextualizar o planejamento regional com os programas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, mostra-se o marco legal da criação da SUDENE que teve como objetivo viabilizar as políticas propostas pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Em seguida serão discutidas as ações da SUDENE, as quais objetivaram proporcionar o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, com a implantação dos seus Planos Diretores além dos incentivos e isenções fiscais.

O último capítulo trata do esgotamento político e econômico da SUDENE, acontecendo a partir de 1964, quando foi implantada a ditadura no Brasil, bem como a crise econômica vivida no país nas décadas 1980 e 1990, resultando no abandono das políticas de planejamento regional, culminado na sua extinção em 2001.

Na conclusão, a explanação, de forma bastante sucinta, refere-se se os dados obtidos nesta investigação através dos programas de desenvolvimento econômico elaborados pela SUDENE confirmam a diminuição das disparidades econômicas, frente a outras regiões brasileiras, principalmente o Sudeste.

2 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Uma das principais características da sociedade brasileira é sua extrema desigualdade em termos espaciais e sociais, tendo-se assim a necessidade da formação do planejamento econômico no Brasil, com o intuito de viabilizar essas discrepâncias relacionadas ao desenvolvimento econômico e social, presentes nas diferentes regiões brasileiras.

Este capítulo apresenta um apanhado sucinto da necessidade de um planejamento territorial no Brasil referente ao planejamento econômico. Portanto, esta pesquisa está difundida em quatro seções. Na primeira, são abordadas as características gerais da formação do planejamento para o desenvolvimento econômico brasileiro. Na seção 2.2, discute-se as primeiras experiências do planejamento econômico nacional, através da intervenção estatal como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico brasileiro.

A seção 2.3, refere-se ao pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que se constitui no marco teórico para embasar as principais teses sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento dos países periféricos da América Latina, contribuindo para elaboração das diretrizes para o desenvolvimento econômico nordestino

E por fim, na seção 2.4, a abordagem refere-se a questões relacionadas, sobre tudo, ao modelo desenvolvimentista do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) servindo de base teórica para determinar as estratégias de intervenção do estado na região.

2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS PARA A FORMAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

Segundo Lafer (1975), o processo de planejamento para o desenvolvimento econômico, pode ser dividido em três fases diferentes: a decisão de planejar, o plano em si com o objetivo de promover o crescimento econômico e a implementação do plano.

Através do mesmo autor, a decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pelo fato de envolver a tentativa de alocação de recursos através do processo de planejamento com uma ampliação da participação do governo. O plano econômico em si pode ser analisado em um ponto de vista estritamente técnico, pois a existência de um planejamento permite a análise dos critérios econômicos testando a consistência dos seus objetivos. A implementação

do plano de impulsionar o progresso econômico também é um fenômeno político, pois é uma forma de medir se a tentativa de alocar recursos foi efetivada e a relação entre política e administração no decorrer da implementação do plano.

O Brasil é um país que acumulou experiência na área de planejamento com o intuito de impulsionar o dinamismo da economia desde a década de 1940, em que diversos governos utilizaram o planejamento econômico como alavanca para o desenvolvimento nacional, com tentativas de coordenar, controlar e planejar o desenvolvimento.

Portanto, Em relação ao planejamento econômico com a ação governamental no Brasil, os primeiros exercícios, envolvem entre outros, o Plano SALTE¹, que foi coordenado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) criado em 1938. Esse Plano priorizou investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transportes e energia, com recursos provenientes das receitas federais e de recursos externos.

Vale ainda ressaltar, entre as primeiras atividades do planejamento econômico brasileiro, o Plano de Metas, executado na gestão do Presidente da República Juscelino Kubitschek (1956/1960) com o intuito de alcançar metas de desenvolvimento, nos planos econômicos e sociais, sobretudo nas áreas de infraestrutura e industrialização.

Assim, imediatamente após a segunda guerra mundial, por meio da execução dos primeiros planejamentos para o desenvolvimento econômico e social no Brasil, como os destacados anteriormente, até os mais recentes planos plurianuais², como o Plano Brasil em Ação (1996/1999) lançado para a promoção do desenvolvimento sustentável no país induzindo novos investimentos produtivos, o estado brasileiro, ao longo das últimas cinco décadas, empreendeu diversas tentativas de organização do planejamento para o processo de desenvolvimento econômico. (ALMEIDA, 2007).

O Brasil estruturou-se também em torno de objetivos formulados para atender as necessidades do desenvolvimento regional, o qual podemos destacar, a implantação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, e a Superintendência do

¹Na definição de Sandroni (2005) o Plano SALTE foi o primeiro ensaio de planejamento econômico feito no Brasil em 1946 no governo do presidente da República Eurico Gaspar Dutra.(SANDRONI, 2005).

² Os planos plurianuais no Brasil foi regulamentado pelo decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, promulgado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, de modo a estabelecer as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal ao longo de quatro anos. (ALMEIDA, 2007).

Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) criada em 1966, com o intuito de incentivar o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte e Nordeste do país.

Entre as experiências de planejamento governamental no Brasil, vale destacar, entre as mais conhecidas e ambiciosas, ocorreram no auge do regime militar, com os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento econômico (I PND e II PND) abrangendo respectivamente os períodos de 1972/1974 e 1975/1979. De acordo com Sandroni (2005), o I PND estabeleceu várias prioridades, entre elas, os setores da agricultura, programas de saúde e de educação (a fim de reduzir o número de analfabetos), saneamento básico e investimento na área de pesquisa techno-científica. O II PND propunha-se a destacar o Brasil como país emergente frente ao cenário internacional, para isso, o governo, do até então presidente Geisel, centralizou seus esforços no sentido de estimular a produção de insumos básicos, alimentos e principalmente na formação de complexos industriais, entre outro, o Complexo Têxtil de confecção de Fortaleza.

Portanto, ao longo da execução do I PND e II PND, houve um elevado nível de execução na área econômica. Embora o país tenha avançado em experiência do ponto de vista industrial e tecnológico, a sociedade continuou desigual no que diz respeito aos progressos setoriais, em especial, nas áreas de saúde, educação, saneamento básico e dos demais setores, que desfavoreceram as condições de vida da população. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Para dar uma idéia das dificuldades e dos problemas no plano técnico e político em relação aos primeiros planejadores governamentais para o desenvolvimento econômico e social no Brasil, em período após a segunda metade da década de 1940, Roberto Campos, que atuou no Brasil como Ministro do Planejamento entre 1964 e 1967, observou várias limitações que dificultavam a implementação do planejamento econômico no Brasil.

Spínola (2003) destaca as observações de Roberto Campos a respeito das dificuldades e dos problemas no plano técnico, o que envolve:

- (1) deficiências estatísticas no que diz respeito a dados fundamentais como o emprego de mão-de-obra, o investimento do setor privado e as relações inter-indústrias; (2) o importante peso do setor agrícola, no qual o planejamento é difícil pela proliferação de pequenas unidades decisórias, para não falar em fatores climáticos; (4) a importância do setor externo (exportações e ingresso de capitais), sujeito a agudas flutuações, particularmente no caso do comércio exterior,

dependente ate pouco tempo de uma pequena faixa de produtos de exportação sujeitos a grande instabilidade de preços.³(SPÍNOLA, 2003. P. 77).

Nestes destaques de problemas relacionados ao planejamento para o desenvolvimento socioeconômico no Brasil, vale enfatizar que a fase do autoritarismo constituiu-se num grande entrave, Segundo Spínola (2003), entre 1964 e 1985, houve uma total falta de democracia e pouca clareza das ações do governo. Objetivando desenvolver a economia brasileira, tal governo realizava grandiosos projetos sem nenhuma viabilidade econômica.

Vale ainda destacar que, durante o período do regime militar, a ação das políticas governamentais, em função das necessidades do desenvolvimento regional no Brasil, causou impacto negativo principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. A exemplo, a SUDENE, criada em 1959, com a função de diminuir as discrepâncias econômicas e sociais entre o Nordeste e, sobretudo o Centro-Sul do Brasil, perde força política e institucional na fase do autoritarismo, o que será tratado mais adiante, na seção 4,1 do Capítulo 4.

2.2 OS PRIMEIROS ENSAIOS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

As primeiras experiências do planejamento para o desenvolvimento econômico no Brasil foi dominante entre 1940 e início da década de 1960. Dessa forma, na gestão do presidente da república Getúlio Vargas (1930/1945), o Estado brasileiro organizou-se para administrar recursos a fim de revelar um esboço de projeto de desenvolvimento econômico centrado no capital nacional, sem excluir, no entanto, o capital estrangeiro. Segundo Corsi (2000), entre as principais medidas estavam a implantação do plano de obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939/1943) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943/1946), voltado para o desenvolvimento da indústria de base, transportes e energia.

Assim, durante o regime do presidente Getulio Vargas, o governo do Brasil recebeu apoio do governo americano para efetuar levantamentos preliminares das disponibilidades existentes de recursos do Brasil, de forma a obter maior conhecimento da estrutura econômica do país.

O apoio norte-americano ao trabalho de pesquisa referente à economia brasileira visava a formulação de um programa de ação para a expansão econômico. Esse apoio se concretizou através da missão Cooke (1942/1943), durante o qual técnicos americanos visitaram o Brasil,

³ Spínola (2003), refere-se as observações em Cf. Roberto Campos, “A experiência brasileira de planejamento”, op. Cit. 50-51

com o propósito de determinar a maneira pela qual o país poderia colaborar com os esforços de guerra, tais como fornecimento de matérias-primas, e a missão Abbink (1943), que posteriormente deu origem ao Plano SALTE.

A missão Cooke, indicou alguns obstáculos ao desenvolvimento econômico no Brasil, entre os quais, o sistema de transporte inadequado, a falta de recursos para investimentos industriais e a restrições ao capital estrangeiro e a imigração. Dessa forma, a missão recomendou algumas medidas tais como, a expansão da indústria siderúrgica que seria a base para o desenvolvimento de indústrias de bens de capital e o aumento da produção têxtil, tanto para o consumo interno quanto para a exportação (MATOS, 2002).

Ainda segundo o mesmo autor, o principal papel da missão Cooke foi o de esclarecer alguns obstáculos ao problema do desenvolvimento econômico no Brasil, exercendo pouca influência direta sobre políticas econômicas imediatas.

A missão Técnica Americana (Missão Abbinck), iniciada em 1943, foi de suma importância para o Brasil, uma vez que foi a partir dela que se criou uma aproximação política entre as duas nações (Brasil e EUA). Foi através dessa missão que o país elaborou estratégias para desenvolver uma política macroeconômica, a partir da qual fosse possível criar condições que proporcionassem o desenvolvimento e facilitassem a entrada de capitais externos, de modo a mudar a característica do baixo nível de progresso da economia brasileira.

O plano SALTE (1948) se caracterizou como uma das primeiras experiências do planejamento econômico no Brasil. Como já foi mencionado anteriormente, trata-se de um plano econômico para estimular e melhorar o desenvolvimento dos setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia pelas regiões brasileiras.

Segundo Almeida (2007), o Plano Salte foi elaborado com base em trabalhos técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)⁴. Nele orientava-se mais a resolver questões setoriais, mediante adequado ordenamento orçamentário, do que voltado para uma concepção abrangente de planejamento estratégico de governo.

Almeida (2007) ainda enfatiza que

De fato, no caso do Salte, não se tratava de um plano econômico completo, mas de uma organização dos gastos públicos, que tampouco pôde ser implementado integralmente, em função de dificuldades financeiras, não apenas de natureza

⁴O Dasp criado em 1938, e teve a finalidade de criar mecanismos que viabilizasse a reforma administrativa e racionalizar o serviço público, separando-o da influência política.

orçamentária, mas, igualmente, devido à relativa carência de financiamento externo, por não dispor de metas para o setor privado ou de programas que o influenciassem. (ALMEIDA, 2007, p. 197).

Portanto, o esforço para se obter ajuda financeira dos Estados- Unidos ao desenvolvimento econômico no Brasil redundaram no estabelecimento de uma comissão mista que atuou no país, de 1951 a 1953, formulando um novo esforço em diagnosticar obstáculos que diminuíssem ou obstruíssem o crescimento econômico, foram uma das maiores contribuições da Comissão Mista Brasil-EUA para o desenvolvimento do planejamento econômico no Brasil.

É importante frisar, que a Comissão Mista Brasil-EUA foi constituída durante o conflito da segunda guerra mundial. Ela foi encarregada de constatar as possíveis contribuições do Brasil para guerra. Os estudos da comissão evidenciaram a carência do país em infraestrutura, mais precisamente nas áreas de energia, transportes, comunicações e aço.

Assim, o apoio norte-americano surgiu com a entrada do Brasil na segunda guerra mundial em 1944, bem como pelos acordos através dos quais o Brasil se comprometia a fornecer matérias-primas estratégicas para os Estados Unidos e instalar uma base militar no Nordeste brasileiro. Com isso, o Brasil, por sua vez, também recebeu financiamentos para investimentos em ferrovias e extração de minério de ferro, o que originou a Companhia do Vale do Rio Doce. (SOUZA, 2005, p. 158).

Segundo Mantega (1991), a comissão mista sugeriu o governo brasileiro a elaborar um programa de investimentos prioritários com o objetivo de

- a) Eliminar os pontos de estrangulamento que impedem ou dificultam a distribuição da produção existente, ou resultam na subutilização dos recursos produtivos.
- b) Remoção de obstáculos à maior expansão da produção agrícola, mineral e florestal, assim como a ampliação de fábricas existentes ou a instalação de novas.
- c) Integração do mercado interno em virtude de um sistema mais eficiente de conexões inter-regionais que favorecerão a especialização e produção em larga escala.
- d) Descentralização da indústria, propiciando distribuição mais equilibrada do poder econômico e aliviando o congestionamento dos presentes centros industriais. (MANTEGA 1991, P. 67-68).

Nesse sentido, a comissão mista elaborou uma política de desenvolvimento econômica muito próxima da sugerida pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), baseada principalmente na industrialização, no aumento nas margens de poupança interna e na entrada

de capital estrangeiro no Brasil, de forma a atender as necessidades da acumulação industrial no país.

Dando continuidade a política de acumulação industrial no Brasil, foi criado, em 1953, um grupo de trabalhadores formados por técnicos do Banco Nacional de Desenvolvimento econômico (BNDE) e da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), sob a chefia do economista Celso Furtado, cujo objetivo era dar seqüência aos trabalhos da Comissão Mista e elaborar um programa de desenvolvimento econômico em um período compreendido entre 1956 a 1962.

O BNDE criado em 1952, surgia como principal agencia financiadora de investimentos no país, com o intuito de viabilizar, através de créditos, garantia de financiamentos externos e projetos voltados para ao desenvolvimento industrial.

Dessa forma, o BNDE se preocupou em formar uma infraestrutura para garantir a expansão industrial, e em seguida, a partir da segunda metade da década de 1950, dedicou-se aos investimentos privados. Assim, o BNDE seguia os propósitos da comissão mista e procurava superar os pontos de estrangulamentos formados pelos setores de energia, transportes e insumos básicos.

Ainda dentro das primeiras experiências para o desenvolvimento econômico do Brasil, foi implantado, na gestão do presidente Juscelino Kubitschek (1956/1961), o Plano de Metas, seguindo uma política de desenvolvimento econômico traçada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL.

O Plano de Metas tinha como objetivo remanejar os recursos do país de forma a destiná-lo para o prosseguimento e ampliação da escala de acumulação industrial através da atuação estatal. Segundo Sandroni (2005), o plano de metas priorizava os investimentos do Estado em infraestrutura principalmente nos transportes rodoviários e na geração e distribuição de energia elétrica; incentivava o aumento da produção de bens intermediários, entre outros o aço, cimento e carvão; investimentos privados na produção de bens duráveis, sobretudo na indústria automobilística e de bens de capital.

Nas palavras de Almeida (2007)

O Plano de Metas, elaborado, por meio de trabalho conjunto do BNDE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento, criado no dia seguinte à posse de JK, dedicou-se a identificar os setores carentes de investimentos – pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo capital estrangeiro – e, dentro de cada setor, as metas, cuidando ainda de se ter um objetivo para cada meta.(ALMEIDA, 2007, p. 200).

Pode-se observar pelo rápido retrospecto desenvolvido anteriormente referente à política econômica brasileira dos anos 1950, que o nacional-desenvolvimentismo, que tem a ideologia vinculada ao desenvolvimento econômico através do processo de industrialização, tem como meta o crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa do estado.

A ideologia desenvolvimentista se destacou principalmente no governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), Segundo Almeida (2007), essa ideologia constituiu considerável avanço na noção de uma coordenação ligada à ação do Estado, no que diz respeito a estímulo de setores inteiros da economia, através do Plano de Metas, em geral na área industrial.

As limitações à capacidade de importar já constituíam preocupação essencial da equipe de planejadores, sobretudo no âmbito do BNDE e do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República. O setor de educação também recebeu pouca atenção desse Plano, já que seu objetivo principal era voltado para a formação de pessoal técnico destinado a operar as indústrias básicas e outros setores de infraestrutura. A construção de Brasília, ao contrário do que se poderia pensar, não fazia parte da concepção original do Plano de Metas, mas dele constava a expansão da rede rodoviária. (ALMIEDA, 2007, p. 199).

2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL)

Todo trabalho de investigação sobre a origem da economia política da América Latina ou do Brasil deve, indispensavelmente, passar pelo pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) criada em 1948. Afinal, é um pensamento que se constitui no marco teórico decisivo para as principais teses sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento dos países periférico que expandiram as discussões teóricas na América - Latina do após-guerra. (MANTEGA, 1991).

De acordo com o mesmo autor, a principal preocupação da CEPAL mostra que os países periféricos da América Latina (entre outros o México, Argentina e Brasil), estavam ligados pelo pouco dinamismo de suas estruturas produtivas, baseadas em uma limitada porção de produtos primários, com pouco desenvolvimento industrial e tecnológica, e ligada pelos mercados consumidores dos países ricos (a exemplo, Estados-Unidos, Canadá e França).

Outra questão é a falta de integração interna das economias periféricas, ou seja, a intensa discrepância entre as regiões mais avançadas e as regiões mais estagnadas economicamente. No caso do Brasil, por exemplo, verifica-se que há um dinamismo econômico muito maior na região Centro-Sul do que na região Norte-Nordeste do país. Dessa forma, impedia-se a possibilidade de capitalizar e difundir as melhorias de produtividade.

A CEPAL se constituiu justamente a partir dos estudos da estrutura interna dos países periféricos, sobretudo da América Latina. Essa região é caracterizada pela produção agrícola primário-exportadora e pela baixa produção dos demais setores produtivos. Por esse motivo, o lento crescimento da produção agro-exportadora não consegue absorver a taxa elevada de crescimento demográfico, causando assim o desemprego estrutural provocado pelo aumento da mecanização e automação. Além disso, o subdesenvolvimento é ocasionado por fatores externos devido à dependência dos países periféricos em relação aos países desenvolvidos economicamente, de modo que essa dependência resulta na deterioração dos termos de troca, ou seja:

Pela teoria do ciclo, na fase ascendente, os preços e a renda sobem nos países desenvolvidos, o que eleva a demanda internacional de alimentos e matéria prima. Conseqüentemente com preços favoráveis, os países periféricos aumentam sua oferta. (...) quando os preços começam a cair, desde o fim da fase ascendente do ciclo, os países subdesenvolvidos não conseguem reduzir de imediato sua oferta, o que deprime ainda mais os preços agrícolas na fase descendente. Nesta fase, embora a demanda externa se retraia e os preços diminuam, a oferta agrícola tende a ter uma queda menos do que proporcional, por sua rigidez. Nos países centrais, a oferta de produtos industriais ajusta-se de imediato a demanda e aos preços; além disso, a rigidez dos salários para baixo, pela ação dos sindicatos, evita maiores reduções da demanda de produtos industriais. Pela troca desigual, essa pressão de custos é repassada a periferia. (PREBISCH, 1949, p. 59, *apud* SOUZA, 2005).

Diante disso, Mantega (1991), afirma que de acordo com a CEPAL

As economias ditas periféricas, se deixadas ao sabor das livres forças de mercado, nunca sairão do atoleiro de subdesenvolvimento, permanecendo essencialmente agrárias, voltadas ao mercado externo, com baixo nível de integração e de expansão industrial, com altas margens de desemprego, com problemas crescentes de balanço de pagamentos (uma vez que o grosso da demanda de bens industriais precisa ser atendido com importações cada vez mais caras) e, finalmente, com a transferência para o exterior dos incrementos de produtividade. (MANTEGA, 1991, p. 38).

Assim, a saída para essa situação, segundo a CEPAL, está no processo de substituição de importações, que se caracteriza pela dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial. Segundo Souza (2005), a grande vantagem deste processo é possibilitar a aprendizagem e a geração de técnicas endógenas, ao mesmo tempo em que a economia passa a produzir para um mercado já existente. A substituição de importações apresenta-se, então,

como uma das alternativas para alcançar maior crescimento econômico e aquisição tecnológica.

Levando em consideração o exposto acima, Prebisch (1949), estabeleceu, segundo Souza (2007), determinadas estratégias, visando o desenvolvimento latino-americano, são elas: a) compreensão do consumo supérfluo, principalmente de produtos importados, por meio de estabelecimento de tarifas elevadas e de restrições quantitativas às importações; b) incentivo ao ingresso de capitais externos, principalmente na forma de empréstimos de governo a governo, a fim de aumentar os investimentos, sobretudo para a implantação de infraestrutura básica; c) realização de reforma agrária, para aumentar a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas, bem como a demanda de produtos industriais, mediante expansão do mercado interno; e d) aumento da participação do estado na captação de recursos e na implantação de infraestrutura, como energia, transportes, comunicação e etc. (SOUZA 2005, p.158).

Dessa forma, observa-se que as ideias cepalinas enfatizaram a importância dos planos de desenvolvimento econômico com ênfase na industrialização e na construção da infraestrutura. Portanto, os conceitos da CEPAL, que observou desigualdades regionais dentro das nações periféricas (como o Brasil e Argentina), levou o governo desses países a se inspirar nas experiências internacionais, criando órgão ou definindo programas de desenvolvimento regional. No Brasil, são exemplos a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), na década de 1940 e, posteriormente, no final da década de 1950 e início da década de 1960, são criados a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), instituições que elaboraram planos de desenvolvimento econômico para as regiões do Norte e do Nordeste brasileiro. (DINIZ, 2001).

Ainda segundo Diniz (2001), entende-se que a primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil e, possivelmente, na América Latina, foi elaborada na década de 1950, mediante o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), escrita pelo economista Celso Furtado em 1958. O relatório do GTDN se constitui de uma análise do subdesenvolvimento nordestino do Brasil, voltada principalmente para a estagnação dos aspectos econômico da região.

2.4 A QUESTÃO REGIONAL E O MODELO DESENVOLVIMENTISTA DO GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN)

Devido as discrepâncias socioeconômicas do Nordeste em relação a outras regiões do Brasil, em meados da década de 1950, surgiam no Nordeste, na área social, pressões das massas populares e movimentos sociais, de modo que as ligas camponesas da região (principalmente em Pernambuco), realizavam mobilizações permanentes, conscientizando a população no sentido de reivindicarem maior intervenção estatal nos estados do Nordeste, exigindo por parte do governo central tratamento similar as regiões mais desenvolvidas do país (a exemplo, o Sudeste do Brasil).

Portanto, os protestos se expandiam devido as fragilidades da conjuntura política e a deficiência das atividades econômicas no Nordeste brasileiro somado as frequentes secas causadas pela escassez de chuvas.

Em relação às desigualdades econômicas e sociais entre o Nordeste e as regiões mais dinâmicas do Brasil, durante esse período (final da década de 1950), Silva Filho (2008) enfatiza que

As disparidades entre os aspectos socioeconômicos do Nordeste e as áreas mais desenvolvidas do país agravavam-se rapidamente e as tensões sociais indicavam que o Governo tenderia a perder o controle sobre a realidade nordestina, fato que levou as elites dirigentes do país a tentar encontrar alternativas capazes de, pelo menos, acomodar os interesses sociais da região, face as reivindicações das classes menos favorecidas. (SILVA FILHO, 2008, p.04).

Diante disso, o Governo Federal, na gestão do Presidente da Republica Juscelino Kubitschek criou, em 1956, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN (que resultou na criação da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, em 1959), o grupo elaborou o documento *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, designado a identificar os principais problemas da região, as chances para superá-los, e os mecanismos mais eficazes para desenvolver econômica e socialmente a região (CARVALHO, 2001).

Carvalho (2008) comenta que o GTDN, nomeando para sua chefia o economista Celso Furtado, continha uma abordagem histórica e foi um marco no enfrentamento do problema regional no Nordeste, ao mostrar que os recursos naturais (a exemplo os recursos minerais e hídricos) não eram os únicos fatores sobre os quais as ações governamentais deveriam agir.

As suas propostas visaram sobretudo à reestruturação econômica e social da região nordestina.

Diniz (2001) enfatiza a abordagem de Furtado (1959) a respeito da estagnação econômica do Nordeste brasileiro, ao afirmar que esse atraso econômico partia dos fundamentos históricos da colonização regional, fundamentos esses, determinantes da desigualdade econômica e social da região nordestina.

Na ocupação inicial (século XVI), o cultivo do açúcar, como agricultura exportadora, estava baseado em trabalho escravo. A organização do semi-árido nordestino se apoiava no controle da terra por parte dos latifundiários e na criação de uma população camponesa sem terra e sem salário, uma população que trabalhava para o dono da terra em meio as culturas de exportação (principalmente o algodão) e que, em compensação, utilizava a terra para a produção da própria subsistência alimentar.

Essas características perduraram na região por séculos, impedindo um processo de modernização do Nordeste do Brasil. Ou seja, mantinha-se uma estrutura agrária e arcaica, com relações mercantis voltadas para o exterior, ao lado de relações de trabalho não mercantis, especialmente das atividades voltadas para a subsistência.

Ainda durante esse período, longas estiagens atingiam o Nordeste brasileiro, afetando a produção de alimentos e levando a população camponesa a um quadro recorrente de miséria e fome. As medidas contra as secas não permitiam mudar o quadro estrutural. A construção de açudes não se traduzia, naquele período, na criação de capacidade de produção, pois estes não eram usados nem para a geração de energia elétrica nem para irrigação, beneficiando apenas a pecuária.

Ainda durante esse período, outro fator, refere-se as longas estiagens que atingiam o Nordeste brasileiro afetando a produção de alimentos, levando a população camponesa a um quadro recorrente de miséria e fome. As medidas contra as secas não permitiam mudar o quadro estrutural. A construção de açudes não se traduzia na criação de capacidade de produção, pois estes não eram usados nem para a geração de energia elétrica nem para irrigação, beneficiando apenas a pecuária.

A respeito do GTDN, Vidal (2004) destaca que

O objetivo do trabalho era apresentar o problema dos desequilíbrios regionais, sua gravidade, seus elementos principais e um plano de ação destinado a resolver a problemática nordestina. (...) a rigor o problema maior não residia na existência em si de grandes desigualdades regionais, se pelo menos houvesse uma tendência à sua

reversão. Estava-se na verdade, diante de um fenômeno de disparidades de ritmos de crescimento, o que determinava grandes desníveis de renda e bem-estar social, acentuados ainda mais, no Nordeste, por suas características estruturais de maior concentração de renda e menor massa de empregos gerados na economia. (VIDAL, 2004, p. 118).

Assim, o GTDN, pretendia criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira. Em tese, sua proposta era desviar para a região uma política de industrialização apontada, marcadamente, na substituição regional de importações. Diante disso, a “nova” industrialização preconizada para a região deveria ter um caráter autônomo e, predominantemente de base regionalista. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Observa-se que, com a utilização do método de análise desenvolvido pela CEPAL, o GTDN tenta reproduzir as teses cepalinas no sentido de que haveria entre o Nordeste e o Centro-Sul, uma relação típica entre centro (produtor de bens industrializados) e periferia (produtora de matérias-primas). Tal relação estaria baseada em uma deterioração dos termos de troca entre as regiões, o que significava que o poder de compra da região mais atrasada (Nordeste) era cada vez menor em relação ao da moderna (Centro-Sul).

O plano de ação do governo estabelecido através do relatório da GTDN (1956), baseou-se em 4 diretrizes, sejam elas :

- a) Intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b) Transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequadas de alimentos nos centros urbanos, cuja a industrialização devesse ser intensificada;
- c) Transformação progressiva da economia das zonas semi-árida no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente aos impactos da seca; e
- d) Deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar a economia da região as terras úmidas do Maranhão, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criadas pela reorganização da economia da faixa. (ALMEIDA; ARAÚJO, p. 102).

A GTDN (1967) define a economia do semi-árido, que abrange a maior parte do Nordeste brasileiro

por um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento. Do ponto de vista da população trabalhadora a atividade mais importante é a agrícola. mas para a classe proprietária a pecuária apresenta quase sempre maior significação econômica. Na fazenda típica da região, a criação de gado e a cultura de alguma xerófila (quase sempre o algodão mocó), atividades que dão origem a renda monetária, combinam-se com uma agricultura de subsistência produtora de gêneros alimentícios. (GTDN, 1967, p. 13).

Vale destacar, que as regiões semi-áridas se caracterizam por longos períodos secos e chuvas irregulares concentradas em poucos meses do ano, no Nordeste envolve grande parte do chamado polígono das secas, por isso, é de suma importância a transformação de sua economia junto com a abertura de frentes de colonização, seja nas faixas úmidas ou nas periferias da zona semi-árida.

A figura 1 ilustra as regiões que abrangem o semi-árido e a faixa úmida ou zona da mata do Nordeste do Brasil, em áreas de atuação da SUDENE. A faixa úmida compreende a faixa litorânea de uma extensão que vai desde Rio Grande do Norte até o Sul da Bahia, é nessa região que se encontra a capital de quase todos os estados do Nordeste.



Figura 1: regiões do semi-árido e da faixa úmida ou zona da mata do Nordeste do Brasileiro
 Fonte: Ministérios da Integração Nacional (2008).

Ainda dentro das diretrizes citadas anteriormente, é importante destacar que a política de desenvolvimento inserida na região deveria segundo a GTDN priorizar a intensificação dos investimentos industriais através da concessão de incentivo a indústria de base, a implantação de indústrias mecânicas simples e a recuperação de indústrias tradicionais.

Como já destacado, o objetivo do GTDN, era apresentar os problemas das desigualdades socioeconômicas, sua gravidade, especificidades de cada região e um plano de ação destinado a resolvê-lo, pelo fato de estar diante de situações de disparidades relacionadas ao ritmo de crescimento, que é determinante para grandes desigualdades de renda e bem-estar social, com maior evidencia na região Nordeste, devido as características em termos estruturais, de maior concentração de renda e uma menor massa de empregos gerados na economia.

Dentro desse contexto, Spínola (2003) destaca a estrutura da estratégia da GTDN no seu sentido mais amplo, de modo que o relatório da GTDN enfatiza que:

- a) [...] como esforço exigido pelo desenvolvimento é relativamente maior nas primeiras etapas..., caso se criem, na região, condições mais favoráveis a absorção de capitais privados, o Nordeste poderá firmar-se em sua própria poupança para alcançar um ritmo de crescimento similar ao do Centro-Sul;
- b) Uma melhora das oportunidades de inversão, seja de um impulso dinâmico original de fora, seja de modificações estruturais que permitam crescer apoiando-se na própria procura interna. No primeiro caso, o elemento dinâmico do desenvolvimento são as exportações; no segundo, é a industrialização.
- c) [...] anulados certos efeitos negativos da política nacional de desenvolvimento para a região e proporcionada uma ajuda razoável na etapa inicial, pode-se contar com uma melhora substancial do ritmo de crescimento da economia nordestina.
- d) Sem prejuízo de um esforço sistemático no sentido de ampliar as linhas de exportação do Nordeste, a análise da presente situação... indica... que o seu atraso só poderá ser superado mediante uma política de industrialização (que) visa ao tríplice objetivo de dar emprego, criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento, e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que atualmente tendem a emigrar. (SPÍNOLA, 2003)

Com a missão de conduzir esse esforço de planejamento econômico para tratar da questão Nordestina através das propostas do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, foi criada em fins de 1959, a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), de forma a agir pela ótica do subdesenvolvimento econômico e da existência de graves desequilíbrios regionais do Nordeste, além de atuar como órgão centralizador do planejamento dos investimentos federais na região dos vários estados do Nordeste.

3 A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Neste capítulo, será abordada a política de planejamento econômico vistas a impulsionar a economia nordestina dirigida pela SUDENE, buscando cumprir esse propósito, em um primeiro momento será exposto o marco legal bem como as políticas que antecederam a implantação da SUDENE, mencionando os eixos de ação com suas respectivas medidas de efetivação, e a formação do conselho deliberativo e secretaria executiva.

Dando seqüência, na sessão 3,2 serão apresentados os planos diretores que institucionalizaram a criação da SUDENE, ou seja, as políticas públicas que direcionavam as metas e os objetivos, sobretudo aquelas voltadas para o fomento de atividades econômicas da região Nordeste do Brasil.

Na seção 3,3 a abordagem relaciona-se aos incentivos fiscais como instrumento propulsor ao desenvolvimento industrial feitos através da Superintendência para a promoção do desenvolvimento econômico.

A explanação na seção 3,4 refere-se a evolução econômica do Nordeste após a implantação da SUDENE, com o movimento de reestruturação produtiva na região.

3.1 O MARCO LEGAL: A CRIAÇÃO DA SUDENE

Anterior a criação da SUDENE já tinha sido proposto um plano de ação que culminou no relatório intitulado *uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, elaborado pelo GTDN, com o intuito de formalizar uma política de desenvolvimento endógeno para a região Nordeste do Brasil. Este relatório era composto basicamente por eixos de ações com suas respectivas medidas para realização, dentre os itens que integram os grupos de ação podemos mencionar a reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semi-árida; Reorganização da economia da região semi-árida; abertura de frentes de colonização e Intensificação dos investimentos industriais.

Entre os órgãos que participaram ativamente nessas ações, pode-se citar, entre outros, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN); O Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS); O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Campanha de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco (CODEVASF). Parte de diferentes grupos, o que leva a supor uma inter-relação entre as ações.

Tabela 01 - Eixos de ação com suas respectivas medidas para realização propostas pelo GTDN.

| Eixos de ação | Medidas para a realização |
|--|---|
| 1. Reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semi-árida | <ul style="list-style-type: none"> • Constituição de um grupo de trabalho (DNOCS⁴, GTDN, CODEVASF, BNB e BNDE); • Reconsiderar diretrizes gerais da política federal de obras contra as secas; • Convocar assessoria técnica. |
| 2. Reorganização da economia da região semi-árida e abertura de frentes de colonização | <ul style="list-style-type: none"> • Constituição de grupos de trabalhos (GTDN, BNB, DNOCS, Ministério da Agricultura, Carteira Agrícola do Banco do Brasil); • Efetivar operações de crédito; • Infra-estruturar frentes de colonização localizados nos vales úmidos e no Maranhão; • Gerar correntes migratórias; • Sugerir linhas de uma política de garantia de preços. |
| 3. Intensificação dos investimentos industriais | <ul style="list-style-type: none"> • Conhecer indústrias com maior viabilidade na região; • Instalação de núcleo siderúrgico; • Apoiar a indústria que tenha uma base favorável de matéria-prima na região; • Recuperar as indústrias tradicionais (têxtil, principalmente), de modo que tenham condições mais competitivas; • Criação de um grupo coordenador da política industrial (GTDN, BNB, BNDE). |
| 4. Solução para o problema da oferta de energia elétrica | <ul style="list-style-type: none"> • Formação de grupo de trabalho (GTDN, BNB, CHESF); • Ampliar a capacidade de geração de Paulo Afonso, levando energia para os estados do Rio Grande do Norte e Ceará; • Implantação de unidades termelétricas. |
| 5. Aproveitamento dos aperfeiçoamentos tecnológicos mais recentes | <ul style="list-style-type: none"> • Construir grupo em parceria como o Conselho Nacional de Pesquisa; • Elaborar um plano de pesquisa com atenção as condições naturais das regiões. |
| 6. Ampliação das ofertas de alimentos nos centros industriais | <ul style="list-style-type: none"> • Formação de um grupo de gerenciamento (GTDN, CODEVASF, Banco do Brasil); • Combinação da pecuária com a cultura da cana; • Expandir a cultura de gêneros alimentícios na Zona da Mata, com destaque a cultura do arroz; • Explorar a irrigação das margens do rio São Francisco; • Elaborar um plano de abastecimento. |

FONTE: (LIMA JR., 2008).

⁴ O Departamento Nacional de Obras Contra a Seca foi criada em 1945, sendo subordinada ao Ministério da Infra-estrutura e ligada à Sudene, passou a ter autonomia administrativa a partir de junho de 1963, atuando no chamado polígono da seca, abrangendo varias regiões do Nordeste.

No intuito de viabilizar a política econômica proposta pelo GTDN exposta no quadro nº 1, em 20 de fevereiro de 1959, criava-se o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), pelo decreto N.º. 45.445/59 sob a presidência do economista Celso Furtado. (LIMA JR. 2008).

O CODENO era a própria SUDENE, embora funcionando sem a aprovação do congresso nacional brasileiro. Refere-se, sobretudo às medidas indispensáveis ao funcionamento imediato do futuro órgão e seu papel político, para unificar as forças regionais favoráveis ao desenvolvimento.

Após vários debates no Congresso Nacional brasileiro sobre a viabilidade da formação de um planejamento voltado para os principais problemas da região Nordeste do Brasil, foi criada a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) em dezembro de 1959, pela lei n.º 3.692, essa lei diz textualmente:

Art. 1º É criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), diretamente subordinada ao Presidente da República, administrativamente autônoma e sediada na cidade do Recife.

§ 1º Para os fins desta lei, considera-se como Nordeste a região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

§ 2º A área de atuação da SUDENE abrange além dos Estados referidos no parágrafo anterior, a zona de Minas Gerais compreendida no Polígono das Secas.

§ 3º Os recursos concedidos sob qualquer forma, direta ou indiretamente, à SUDENE, somente poderão ser aplicados em localidades compreendidas na área constante do parágrafo anterior.

Art. 2º A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades:

- a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
- d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

Na figura 2, a área hachurada mostra os espaços que abrangem as atuações da SUDENE, que de acordo a lei que a instituiu envolve todos os estados do Nordeste e norte de Minas gerais, essas regiões fazem parte do polígono das secas, envolvendo além do semi-árido, as áreas subúmidas secas que apresentam características, como, elevadas ocorrências de secas e vegetação típica do semi-árido (caatinga).

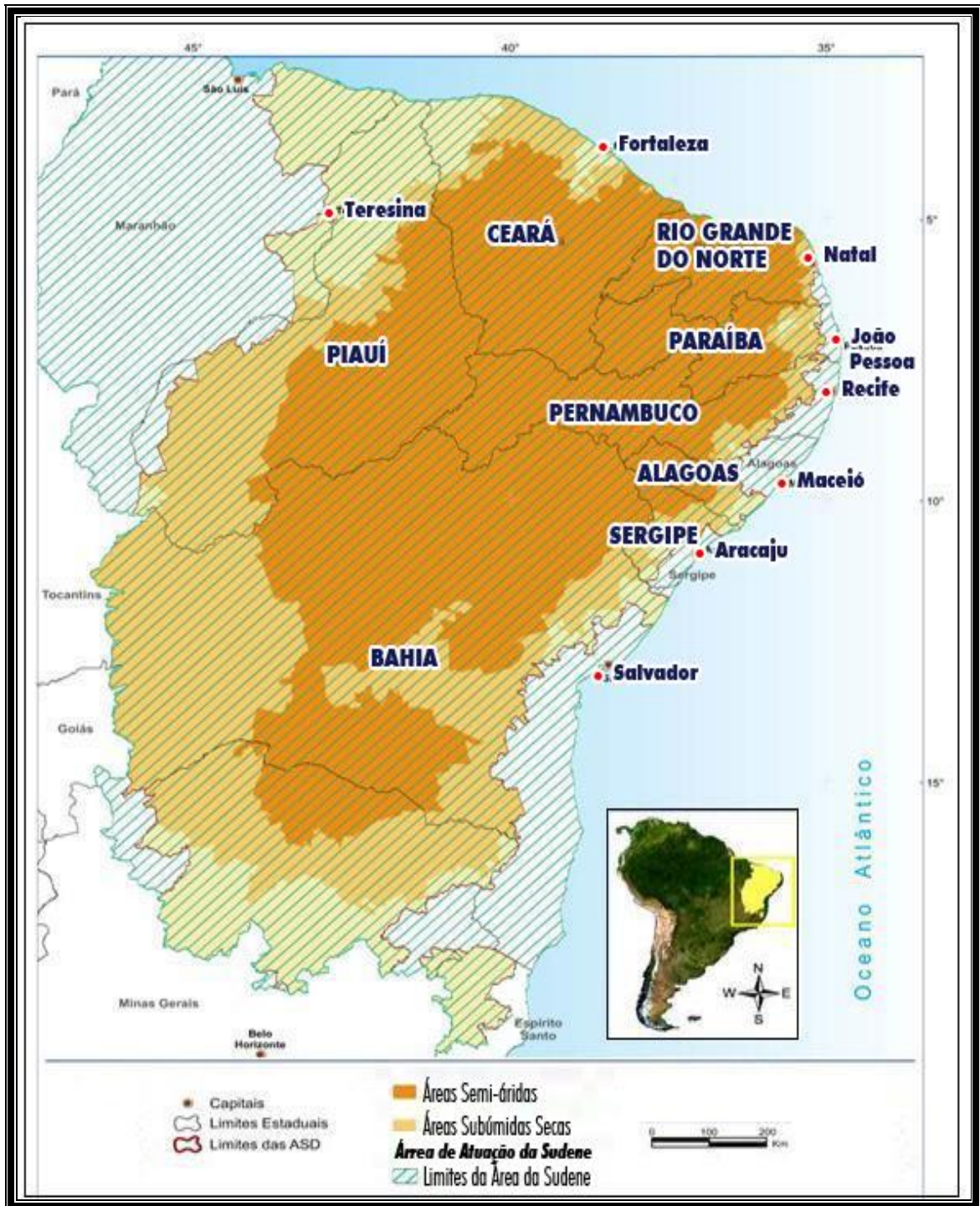


Figura 2: Área de abrangência da SUDENE
 Fonte: SUDENE (1959).

Portanto, a lei n.º 3.692/59 atribuiu a SUDENE a responsabilidade de propor as diretrizes de uma política de desenvolvimento regional. Além da definição dessas diretrizes, caberia a SUDENE agir como órgão centralizador do planejamento dos investimentos Federais na região.

Para isso, com a exigência da formulação de uma política de desenvolvimento, a lei n.º 3.692/59 viabilizou uma reforma administrativa, cabendo também à SUDENE propor essas reformas de modo a construir uma estrutura administrativa a adaptar-se a prática do planejamento e da ação coordenada que, de acordo com a SUDENE (1966) incluíam

Criação, adaptação, transformação ou extinção de órgão, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos, sua adequação às suas respectivas finalidades... nossa estrutura administrativa, data da época em que o estado se limitava, quase exclusivamente popular. Mas o estado se transformou, entre nós, em instrumento básico da promoção do desenvolvimento econômico e social. (SUDENE, 1966, p12).

Com isso, as proposições do GTDN e a subsequente criação da SUDENE têm como meta concretizar uma política de desconcentração do desenvolvimento concentrados principalmente na região Sudeste. Vale destacar ainda que, pela sua formação histórica, o Nordeste, guarda não só no espaço rural, mas em todo o seu complexo econômico, características de uma economia estagnada.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste possuía aparato institucional com status de ministério, uma vez que era vinculado diretamente à Presidência da República, tendo uma administração centralizada de forma que suas ações, num primeiro momento, foram voltadas para a realização de estudos e pesquisas, implementação de uma política de incentivos e de infra-estrutura no sentido de estimular o crescimento econômico da região. Assim, com o intuito de impulsionar suas metas, foram elaborados quatro Planos Diretores, cujo suporte teórico remontava às diretrizes do documento do GTDN.

A composição da SUDENE estava definida na Lei n.º 3.692/59 e se formava essencialmente de um Conselho Deliberativo reservando um papel eminentemente político e decisório e uma Secretaria Executiva, que integram, entre outros, os governadores dos estados do Nordeste e representante do governo de Minas Gerais e as agências financeiras do governo BNDE, BNB e o Banco do Brasil.

Entre os ocupantes dos ministérios, fazem parte os representantes do Ministério da Agricultura; Ministério da Educação e Cultura; Ministério da Fazenda; Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Ministério da Saúde e o Ministério da Viação e Obras Públicas.

O conselho deliberativo da SUDENE assumiria a função de articular e regularizar as políticas voltadas para a viabilidade da economia nordestina enquanto a secretaria executiva teria a

responsabilidade das ações da instituição realizando os trabalhos técnicos influenciando as decisões e medidas tomadas pelo conselho.

Tabela 2 – Composição original do conselho deliberativo da SUDENE

| Representação | Número de membros |
|---|-------------------|
| Governadores de todos os estados do Nordeste e representante do governo de Minas Gerais | 9 |
| Ocupantes dos órgãos dos Ministérios civis | 6 |
| Representante do Estado Maior das Forças Armadas. | 1 |
| Agencias financeiras governamentais: BNDE, BNB e o Banco do Brasil | 3 |
| Três membros natos: Superintendência da SUDENE, diretor do DNOCS e Superintendente do Vale do São Francisco | 3 |
| TOTAL | 22 |

FONTE: SUDENE (1959).

Silva Filho (2008) observa a importância da estrutura da SUDENE nesse período (a partir de sua implantação em dezembro de 1959), que residiu na existência de uma integração entre o Superintendente e o e o conselho deliberativo da SUDENE com a presidência da república e do poder político dos governadores dos estados nordestinos, resultando na aprovação de planos, programas e projetos com o máximo de suporte técnico para impulsionar o desenvolvimento econômico do Nordeste.

3.2 AS AÇÕES DA SUDENE: OS PLANOS DIRETORES

A necessidade de acentuar a dinâmica econômica nordestina relacionada à economia nacional exigiu do Governo Federal uma crescente participação na vida econômica da região. Dentro do contexto desenvolvido sobre a Superintendência, a SUDENE constituiu a plena tomada de consciência desse fato.

Dessa forma, de acordo a SUDENE (1966), a preocupação do governo federal com a estagnação econômica do Nordeste, compreendeu o aumento substancial das aplicações de fundos federais na região, de modo que esse aumento é particularmente acentuado se o compararmos com a evolução do montante da receita que a união arrecadava.

Dados disponíveis, para o período de 1952 a 1958, indicam que as despesas do Governo Federal no Nordeste sextuplicavam (aumentou de 4716 para 30960 milhões de Cruzeiros), enquanto que a arrecadação do Governo Federal na região apenas triplicava (a receita variou de 2262 para 6633 milhões de Cruzeiros). Assim, a relação despesa e receita da atuação da União Federal no Nordeste podem ser entendido, de modo que, em 1952, a União despendeu, no Nordeste, o dobro do que arrecadou, e em 1958, ano de gastos excepcionais em razão da seca, o dispêndio foi 5 vezes maior do que a arrecadação, conforme mostrado na tabela 03. (SUDENE, 1966, p. 09).

Tabela 03 – Receita e Despesa da União Federal no Nordeste (Milhões de Cruzeiros)

| Ano | Receita | Despesa | Receita s/a despesa(%) |
|------|---------|----------|------------------------|
| 1952 | 2 262,2 | 4 716,3 | 48,0 |
| 1953 | 2 524,3 | 6 426,2 | 39,3 |
| 1954 | 3028,9 | 8 135,8 | 37,2 |
| 1955 | 3 754,4 | 10 172,9 | 36,9 |
| 1956 | 4 724,7 | 12 538,3 | 37,7 |
| 1957 | 5 558,3 | 21 984,1 | 25,3 |
| 1958 | 6 633,6 | 30 960,0 | 21,4 |

FONTE: SUDENE (1966).

Portanto, a simples observação desses dados evidencia a crescente necessidade de intervenção que o Governo Federal assume na economia do Nordeste. Desse modo o aumento dos gastos Federais na região foi responsável por uma participação crescente na vida econômica Nordestina.

Considerando o exposto acima, pode-se concluir que a responsabilidade de propor diretrizes de uma política de desenvolvimento regional, com a elaboração dos quatro planos Diretores, foi importante para consolidar a SUDENE e fortalecer as suas metas, já que a principal responsabilidade do governo, nas regiões que apresentam uma economia estagnada, consiste em promover a criação de infra-estrutura de serviços básicos para proporcionar o desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, Furtado (1989) afirmou que:

Com a criação da SUDENE o governo federal equipou-se para formular a sua política de desenvolvimento no Nordeste dentro de diretrizes unificadas. Os investimentos federais serão agora submetidos a critérios de essencialidade, consubstanciados num Plano Diretor, a ser apresentado pelo Senhor Presidente da República ao Parlamento Nacional, que poderá assim exercer o seu trabalho crítico de forma mais fecunda (FURTADO, 1989, p. 81).

Com a lei n.º 3955/61, que aprovou o I Plano Diretor do órgão (para o período compreendido entre 1961-1963), Albuquerque (1977) sintetiza a orientação desse plano baseado para:

- a) Criação de uma infra-estrutura econômica, em que nas economias de pouco dinamismo, os investimentos infraestruturais possibilitam a incorporação de recursos e fatores, num nível mais alto de produtividade, provocando a ruptura de estruturas arcaicas, mediante a abertura de novos mercados, etc;
- b) Aproveitamento racional dos recursos de água, sendo a maioria das áreas do Nordeste semi-árida, as disponibilidades de água, condicionam muitas vezes, o aproveitamento dos demais recursos da região. Dessa forma, uma política de aproveitamento racional dos recursos hídricos é da mais alta prioridade em um plano de desenvolvimento;
- c) A necessidade de reestruturação da economia agrícola, pela incapacidade estrutural de responder às solicitações do mercado e impactos intermitentes das secas, determinando uma seqüência de crises de produção, com bruscas interrupções no processo de capitalização;
- d) Colonização, cumprindo os objetivos mediante o aproveitamento de terras de boa qualidade, dentro do Nordeste, ainda não aproveitadas por falta de investimentos em vales úmidos do litoral;
- e) Racionalização do abastecimento, buscando superar as dificuldades do abastecimento alimentar no Nordeste caracterizado pela insuficiência da oferta regional, distribuição ineficiente pelos enfrentamentos intermitentes de produção causados pela seca, etc;
- f) Política de industrialização do Nordeste, para firmar-se tanto do ponto de vista da existência de um mercado local para produtos de consumo geral como da disponibilidade de matérias primas e oferta de energia elétrica, nos principais centros urbanos
- g) Aproveitamento dos recursos minerais, em que o levantamento e aproveitamento dos recursos minerais da região é da mais alta prioridade. Assim, a SUDENE organizou, em cooperação com o Departamento Nacional da Produção Mineral, um programa de pesquisas, objetivando as reais possibilidades do Nordeste, como região produtora de minérios, e promover o aproveitamento racional dos mesmos
- h) Saúde pública e educação de base, para superar o precário estado de saúde da população nordestina, o que resulta de seu baixo nível de vida, que se traduz em alimentação insuficiente, habitação e vestuário inadequados, regime de trabalho pouco saudáveis, etc.
- i) Levantamentos cartográficos, pelo fato de que a execução de um plano de desenvolvimento pressupõe conhecimento sistemático do território regional para o que se necessita de uma representação cartográfica precisa. (ALBUQUERQUE, 1977, p.30).

Portanto, o I Plano Diretor tinha além da síntese de suas orientações observadas por Albuquerque (1977), o objetivo de favorecer a região dando ênfase principalmente para consolidar a formação de uma infra-estrutura mínima que assegurasse condições ao

crescimento como construção de rodovias, ampliação da geração de energia elétrica, infraestrutura social (esgotamento e água). Segundo a lei nº 3955/61:

Art. 1º Fica aprovada a primeira etapa do Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, referente ao ano de 1961, na conformidade dos Anexos à presente Lei, obedecido o critério estabelecido no art. 9, parágrafo único, da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959.

Parágrafo único. As obras e serviços constantes dos referidos Anexos terão caráter prioritário, para efeito de sua execução pelos órgãos responsáveis.

Art. 2º Serão estabelecidas em Lei nos termos do art. 8º da Lei número 3.692, de 15 de dezembro de 1959, as etapas subsequentes do primeiro Plano Diretor da SUDENE, relativa aos exercícios posteriores ao de 1961.

Parágrafo único. A Lei Orçamentária da União, a partir do ano de 1962 inclusive, consignará nos Anexos da SUDENE e dos mais órgãos federais responsáveis por investimentos, obras e serviços na área delimitada pela citada Lei nº 3.692, os recursos necessários à execução do Plano Diretor.

Art. 8º A SUDENE através dos órgãos especializados, preferencialmente a CHESF, promoverá o aproveitamento do potencial de energia elétrica fornecido pelas barragens já construídas e pela usina hidrelétrica de São Francisco, para atender, também, aos serviços de irrigação na zona rural.

Art. 21. São feitas as seguintes alterações no Plano Rodoviário Nacional, em relação a rodovias que interessam à região nordestina:

- a) A Rodovia BR-11 (João Pessoa - Recife - Maceió - Aracaju - Feira de Santana) terá início em Boqueirão do Cesário, no Estado do Ceará, no entroncamento com a BR-13, passando a ter os seguintes pontos de passagem principais: BR-11 Boqueirão do Cesário - Aracati - Mossoró - Angicos - Caiçara - Poço Limpo - Macaíba - Natal - João Pessoa - Recife - Maceió - Aracaju - Feira de Santana.
- b) A BR-23 (João Pessoa - Batalhão - Cajazeiras - Icó - Periperi - Batalha - Esperantina - Brejo - Urbano Santos - Rosário - São Luís) passa a ter os seguintes pontos de passagem: BR-23 - João Pessoa - Santa Luzia - Cajazeiras - Icó - Solonópole - Senador Pompeu - Independência - Cratéus - Poranga - Pedro II - Periperi - Batalha - Esperantina - Luzilândia - Brejo - Chapadinha - Itapicuru - São Luís.

Ainda em relação as alterações das rodovias que interessam as regiões nordestinas vale ressaltar, entre outras, as rodovias nas regiões de Brejo Grande - Neópolis - Propriá - Porto da Folha - Monte Alegre - Paulo Afonso (BR-12 - BR-65 - BR-97); Itaberaba - BR-28 - Milagres (BR-4) - Amargosa - Santo Antônio de Jesus (BR-5) - Nazaré (BR-63).

Para Silva Filho (2008), Outra questão importante em relação ao I Plano Diretor da SUDENE foi a criação do Sistema de Incentivos Fiscais e Financeiros através do artigo 34 da lei que o instituiu (Lei N.º 3.995 de 14 de dezembro de 1961), sendo de suma importância ao conjunto de incentivos financeiros ao desenvolvimento das atividades privadas no Nordeste. Nos termos do dispositivo legal, foram estabelecidos que as empresas de capital 100% nacionais podiam deduzir ate 50% nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao

reinvestimento ou aplicação em indústrias considerada pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento do Nordeste (a exemplo indústrias de base).

Entretanto, Posteriormente, em função da pressão dos grupos industriais extra-regionais, esse dispositivo foi alterado com a aprovação do II Plano Diretor, pela Lei 4.239 de junho de 1963 (para o período de 1963-65), que em seu artigo 18 extinguiu a exigência de capital 100% nacional como requisito básico para o favorecimento dos incentivos fiscais, passando a beneficiar também empresas de capital estrangeiro registradas no Brasil, além de estender os benefícios (até então privativo de empresas industriais) à aplicação de projetos agrícolas. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, P.07).

O II Plano Diretor da SUDENE é substancialmente, um desenvolvimento do I Plano Diretor, cujas diretrizes foram basicamente mantidas, na formulação da política de desenvolvimento econômico regional do Nordeste.

Entre as inovações incluídas no II Plano Diretor estava a criação de dois fundos financeiros, um aplicado a ação de emergência, o FEANE (Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste), o outro em reforçar a iniciativa privada em certos setores, o FIDENE (Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste). (ALBUQUERQUE, 1977, p. 35).

De acordo o decreto N° 4.239, de 1963 o FEANE tem como finalidade, na área de atuação da SUDENE, contribuir para assistência imediata às populações vítimas de calamidade pública, decorrente de seca ou enchente.

De acordo ao mesmo decreto (N° 4.239/63) os recursos do Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE), seriam destinados para finalidades como o financiamento, total ou parcial, de pesquisa, exploração e industrialização destinadas a promover o aproveitamento dos recursos minerais do Nordeste e o Financiamento total ou parcial de construção de habitações populares, urbanas ou rurais.

O II Plano Diretor revelou uma maior preocupação referente ao conhecimento e aproveitamento dos recursos naturais do Nordeste através da formação de programas dos trabalhos de levantamento cartográfico, ou seja, a importância da necessidade de preparação a documentação cartográfica, principalmente a base de fotos aéreas das regiões nordestinas constituindo elemento básico para os estudos da SUDENE; das pesquisas hidrológicas de modo a dar continuidade a política de aproveitamento racional dos recursos de água no Nordeste estabelecidas no I Plano e de recursos minerais com a ampliação dos trabalhos de

mapeamento, pesquisa e assistência técnica as minerações (a exemplo a pesquisa e aproveitamento de minérios como o ferro, manganês, cobre e minério de ferro no Oeste e Sul do Ceara).

As diretrizes do II Plano são ampliadas no que diz respeito à reestruturação da economia agropecuária do Nordeste, de acordo a SUDENE (1963), fazia parte do programa, entre outros, a ampliação da oferta de terras publicas próximas aos grandes centros urbanos (ampliando a produção de alimentos na zona úmida), beneficiadas de transporte e energia já constituída pelo Governo; melhoramento da pecuária, considerada como principal atividades em áreas nordestinas e pesquisa e experimentação agrônômica, de forma que o conhecimento dos solos e suas potencialidades apresentam como elemento essencial a toda política agrícola racional.

Assim, em síntese os objetivos gerais do II Plano Diretor, de acordo a SUDENE (1966) podem ser mencionada nos seguintes itens:

- a) Criação de uma moderna infraestrutura de energia e transporte destinado a facilitar:
 - maior mobilidade de fatores e localização mais racional das atividades econômicas
 - unificação do mercado regional e sua melhor articulação com o Centro-Sul e mercados externos;
- b) Levantamentos intensivos e sistemáticos dos recursos naturais da região e adaptação da tecnologia com vistas ao aproveitamento mais econômico desses recursos (mapeamento topográfico, aproveitamento intensivo do solo, tanto nas zonas úmidas como na semi-árida, estudo das principais bacias hidrográficas e etc.);
- c) Promoção da iniciativa privada através da ação coordenada de estímulos de tipo financeiro, fiscal e de assistência técnica, para:
 - fixar os capitais que se formam na região, atraindo ainda capitais do Centro-Sul e do exterior;
 - permitir as indústrias regionais condições de competição no mercado do Nordeste e, em alguns casos, nos próprios mercados do centro-sul;
 - criar condições a elevação da produtividade da agropecuária e pesca.
- d) Aperfeiçoamento progressivo do fator humano pela eliminação da barreira do analfabetismo e ampliação da oferta de pessoal técnico;
 - escolarização de toda a população urbana em idade escolar nos próximos 5 anos, alfabetização intensiva de adultos nessas mesmas zonas urbanas e melhoria da escolarização nas zonas rurais e desenvolvimento.
- e) Melhoria das condições básicas de vida pela criação de serviços públicos adequados e barateamento de habitação popular.
 - atendimento progressivo das necessidades de água potável e esgotos sanitários de todas as comunidades da região;
 - assistência técnico-financeira a construção da casa popular.(SUDENE, 1966. p.12).

Vale ressaltar que a política de educação estabelecida no I Plano Diretor visava mais diretamente a educação de base direcionadas a esfera rural, porque de acordo a SUDENE (1966) visa a capacitar o homem a usar as técnicas que lhe permitam melhorar seus hábitos de trabalho. Assim, as linhas de ação de investimentos na educação de base envolvem, entre outros, alfabetização de adultos; noções técnicas agropecuárias e criação de atividades artesanais, organização de cooperativas e de crédito, produção e consumo.

Ainda dentro do programa de investimentos na área educacional da SUDENE, o II Plano reconheceu a necessidade de formação de pessoal qualificado indispensável a toda política de desenvolvimento econômico. Portanto, nesse setor, o II Plano Diretor contempla objetivos como ampliação e reequipamentos da rede de escolas industriais e agrícolas de nível médio; melhoria do ensino técnico de nível superior e formação de pessoal para Estados, Municípios e para a própria SUDENE (ALBUQUERQUE, 1977).

Como consequência do processo para o desenvolvimento econômico do Nordeste, iniciado com as duas primeiras etapas dos Planos Diretores, foi implantado pela lei n.º 4.869/65 o III Plano Diretor (período 1966-68), mantendo as diretrizes básicas da política de desenvolvimento procurando assegurar sua efetiva execução e corrigi-las quando necessário.

A política do III Plano Diretor considera de suma importância, aumentar os investimentos em recursos humanos identificados com os setores de capacitação e valorização da força de trabalho (educação, treinamento, saúde, habitação, etc) sendo considerados como prioritários, e os investimentos diretos em agricultura e industrialização, mantendo, todavia, em suas linhas gerais, as políticas e os programas dos Planos anteriores, cuja a eficiência foi observada.

Portanto, o III Plano Diretor se caracteriza por:

- a) Adoção de diretrizes definidas em relação ao problema do emprego;
- b) Maior participação das comunidades locais de forma decisiva e consciente no processo de desenvolvimento;
- c) Maior preocupação pelos aspectos de desenvolvimento, vinculados a melhoria das condições de bem-estar social;
- d) Adoção de uma metodologia que enfatize os aspectos espaciais das atividades econômicas na análise e na solução dos problemas regionais;
- e) Maior importância na participação do setor privado nas tarefas do desenvolvimento, particularmente no que tange ao esforço para aumentar os níveis de investimento;
- f) Modificação significativa na distribuição dos recursos, sendo digno de registro a diminuição da participação relativas dos gastos previstos na infra-estrutura, o incremento nas dotações do setor de recursos humanos e a ampliação dos

programas relacionados com a agricultura e a industrialização. (SUDENE, 1966 P.17)

A programação de infra-estrutura do III Plano Diretor apresenta algumas inovações, que além de considerar medidas relacionadas com o setor de eletrificação, transportes e saneamento básico, um programa que prevê uma rede regional de comunicações, melhorando os serviços telefônicos e telegráficos de modo a aperfeiçoar as comunicações entre as cidades da região. Em relação a energia elétrica foram estabelecidos investimentos para obras de construção da usina hidroelétrica de Boa Esperança (já iniciada na vigência do II Plano Diretor) que fornece energia para todo o estado do Piauí com uma capacidade instalada de 237.300 kW. A CHESF executou obras em varias areas, entre elas, obras basicas do sistema de distribuição de energia visando o atedimento dos parques industriais situadas em torno da cidade de Recife e Salvador.

A distribuição em alguns setores da economia do II e III Planos, observando-se que o II Plano Diretor obteve um maior investimento em infraestrutura, em contrapartida, o III Plano Diretor da SUDENE efetuou um maior incremento na área de recursos humanos, o que mostra a figura 3.

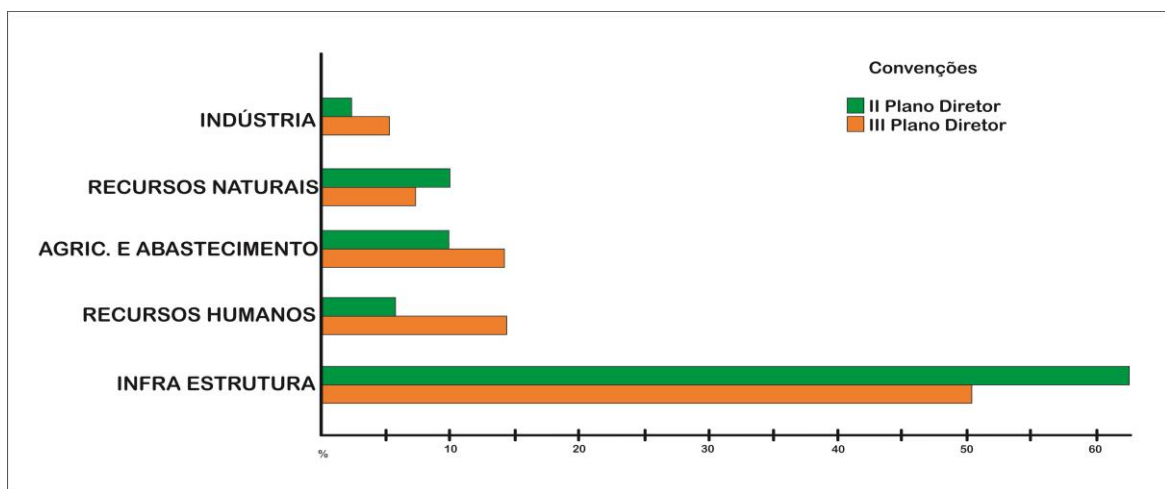


Figura 3: Distribuição setorial dos Recursos da SUDENE no II e III Planos Diretores (%)

Fonte: SUDENE (1968).

Acompanhando as linhas de ação do Governo Federal para a evolução da economia nordestina, foi instituído na lei n.º5.508 de outubro de 1968 o IV Plano Diretor (para um período de 1969 a 1973) que seguiu as metas já estabelecidas pelas três primeiras etapas dos Planos anteriores. Vale salientar que, de acordo com Silva Filho (2008), em plena fase de implementação do IV Plano Diretor em 1969, o órgão de planejamento nacional (Ministério do Planejamento e da coordenação geral) decidiu que os IV Plano seria absorvidos pelo

primeiro Plano Nacional de desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974, pressupondo a necessidade de integração da economia nordestina ao sistema econômico brasileiro. (SILVA FILHO, 2008, p. 21).

Diante disso, houve no Nordeste o desenvolvimento de ações e de recursos orientados no sentido

- a) Da realização de transformações que visem ao aumento do sistema econômico pela:
 - elevação da produtividade da agricultura;
 - implantação de um centro dinâmico de produção industrial;
 - modernização da infraestrutura regional de transportes, comunicação, energia e saneamento básico;
 - intensiva utilização dos recursos naturais da região, que garantam mediante o aproveitamento de vantagens locais do Nordeste, maior grau de complementaridade do sistema econômico nacional;
- b) Da incorporação ao processo produtivo do contingente humano desempregado e subempregado, o que será perseguido através de um tratamento prioritário das atividades mais empregadoras e de garantida eficiência;
- c) Da implantação de um programa social voltada para a melhoria das condições de saúde, educação e habitação. (SUDENE, 1969, p. 18).

De acordo Almeida; Araujo (2004), a política de industrialização do Nordeste alcançou um maior grau de unidade com o IV Plano Diretor. O documento da SUDENE (1969) assume que a política industrial adotada neste Plano, tem seus fundamentos no princípio de que cabe a este setor exercer a função de centro dinâmico da economia com a utilização intensiva dos potenciais industriais da região.

Diante disso, ainda de acordo ao documento da quarta etapa para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, a definição para o setor industrial alcançou três grandes objetivos:

- a) Consolidação do parque industrial de modo a aproveitar o máximo dos fatores que possam atuar como estímulo ao desenvolvimento industrial, portanto, justifica-se a indicação de providências no sentido de: 1) ampliar e integrar os serviços de transporte; 2) racionalizar a produção e o abastecimento de matérias-primas para a indústria; 3) garantir os suprimentos das necessidades crescentes de energia a custos não onerosos; 4) prosseguir na implantação de serviços de água e esgoto dos centros urbanos;
- b) Aumento da produtividade na indústria tradicional, e para promover a modernização e racionalização desses ramos industriais, justifica-se a indicação de programas correlatos e complementares, entre os quais se destacam os seguintes: 1) preparação de mão-de-obra para as indústrias novas; 2) execução de projetos de pesquisas relativas ao conhecimento e uso de várias matérias-primas existentes na região; 3) garantia dos suprimentos das necessidades crescentes de energia.
- c) Ampliação e diversificação de manufaturados regionais, em que, para o atendimento desse objetivo foram estabelecidas as seguintes diretrizes: a) estímulos a indústria de exportação; b) ampliação da oferta de emprego; c) melhor distribuição de renda. (SUDENE, 1968, p. 118).

De modo geral, os quatro Planos Diretores foram os instrumentos da execução da política de planejamento regional no Nordeste, a alcançar nos setores básicos, os investimentos públicos buscando impulsionar a economia do Nordeste e promover o desenvolvimento regional, as metas como já mencionadas envolvia, entre outros, a criação de uma infraestrutura econômica, reestruturação da economia agrícola, aproveitamento dos recursos minerais, incentivo a industrialização, investimento ligados a saúde pública e educação de base.

É importante destacar que, por falta de dados disponíveis pertinentes a porcentagem dos investimentos em cada um dos diversos setores que fizeram parte das quatro etapas dos programas de desenvolvimento econômico da região Nordeste do Brasil, a tabela 4 traz uma abordagem sumaria das principais características de cada Plano Diretor relacionadas ao eixo de ação.

Tabela 4: Principais eixos de atuação de cada etapa dos Planos Diretores

| Planos Diretores da SUDENE | Principais eixos de ação |
|---------------------------------|--|
| I Plano Diretor (1961 a 1963) | <ul style="list-style-type: none"> •O planejamento centralizado dos investimentos; •Criação de infraestrutura de transporte e energia. |
| II Plano Diretor (1963 A 1965) | <ul style="list-style-type: none"> •Preocupação referente ao conhecimento e aproveitamento dos recursos naturais (plano cartográfico, pesquisa e aproveitamento dos recursos minerais, pesquisa hidrológica etc.); • Reestruturação da economia agropecuária |
| III Plano Diretor (1966 A 1968) | <ul style="list-style-type: none"> •Dotações do setor de recursos humanos e a ampliação dos programas relacionados com a agricultura e industrialização. |
| IV Plano Diretor (1969 a1973) | <ul style="list-style-type: none"> •Maior ênfase à implantação de um centro dinâmico de produção industrial na região do Nordeste; • Investimento no Setor de recursos humanos para proporcionar a modernização da agricultura e da indústria. |

Fonte: SUDENE (1973).

Dentro de todo programa dos investimentos elaborados através dos documentos da SUDENE para o desenvolvimento econômico do Nordeste, Dias (1999) enfatiza que a industrialização foi a peça mais importante dentro da estratégia de proporcionar o dinamismo da economia regional.

3.3 INCENTIVOS A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO ESTRATEGIA PARA O DINAMISMO ECONOMICO DO NORDESTE

Para Silva Filho (2008), com a instituição da SUDENE em 1959, a preocupação de Celso Furtado, em maior medida, foi resgatar e modernizar a indústria nordestina, tornando-a peça fundamental na promoção do desenvolvimento da região, ao investir fortemente no setor. Pode-se dizer que Furtado vislumbrava a indústria como o pilar capaz de sustentar seu sonho de ver solucionada a questão regional do Nordeste.

Dentro dessa conjuntura, para a GTDN, a industrialização constituía-se como o carro-chefe para a promoção do desenvolvimento econômico a fim de dinamizar o mercado nordestino, ou seja, o estudo da GTDN conferiu a industrialização um papel preponderante no conjunto de sugestões de política de desenvolvimento, idealizado para superar o subdesenvolvimento do Nordeste e as disparidades inter-regionais de renda.

Portanto, no processo de industrialização da região Nordeste, a SUDENE teria, entre suas finalidades, formular e efetuar a política de fomento à indústria nordestina. Para consolidar a política de desenvolvimento econômico, conforme a programação estabelecida nos planos regionais (entre elas os Planos Diretores) criou-se um amplo aparato de incentivos fiscais e financeiros para atrair inversões em projetos reconhecidos pela Superintendência como prioritários para o Nordeste (principalmente o incentivo a indústria).

Assim, a criação do mecanismo de incentivo, pelo sistema 34/18, já destacado na seção 2.2, foi de grande importância para o financiamento de investimentos no setor privado no Nordeste, sendo que, os recursos do 34/18, depositados no BNB a disposição da SUDENE, eram aplicados em projetos de interesse para o desenvolvimento regional.

O sistema 34/18, ao promover a indústria nordestina, tinha como meta criar condições para reduzir as desigualdades econômicas e sociais tanto na esfera intra-regional como em relação às demais regiões do Brasil. Contudo, entre o planejamento dos objetivos e a execução dos planos, houve um distanciamento no que se refere ao não atendimento das propostas formuladas pela SUDENE.

Almeida e Araújo (2004), ao analisar a evolução dos incentivos à indústria do Nordeste, assim como os critérios de seleção dos projetos e de concessão dos benefícios fiscais durante a atuação da SUDENE, principalmente entre 1962 e 1990, constatou-se que houve uma

mudança de direção frente ao objetivo principal que era priorizar os investimentos industriais na região nordestina. Dessa maneira

Criado inicialmente como um instrumento exclusivo para “reduzir as diferenças” econômicas e sociais regionais, o sistema de incentivos fiscais foi gradativamente se multidirecionando, tanto do ponto de vista setorial quanto do espaço geográfico. Com efeito, a primazia do Nordeste no mecanismo de incentivos logo foi quebrada com a entrada de outras regiões (Amazônia em 1963) na disputa pela localização dos benefícios, bem como pela inclusão de outros setores no processo, como turismo, pesca, entre outros. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 107).

Ainda a respeito dos incentivos fiscais para desenvolver a dinâmica industrial nordestina, Oliveira (1977) enfatiza que

Os programas de industrialização, sob a égide do 34/18, são fartamente conhecidos na transferência da hegemonia da burguesia internacional-associada do Centro-Sul para o Nordeste. Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste, implantando fábricas e unidades produtivas. (OLIVEIRA, 1977, p. 125)

Dessa forma, o resultado da política de incentivos da SUDENE acabou favorecendo a concentração espacial e setorial dos investimentos em apenas três estados da região nordestina, não atendendo a proposta de diminuir as disparidades intra e inter-regionais. De acordo com os dados da Superintendência (1990), de um total de 2.820 projetos aprovados pela SUDENE até junho de 1990, 21,5% concentraram-se em Pernambuco, 17,6% na Bahia e 17% no Ceará. Em relação à distribuição dos incentivos, as participações desses estados foram, respectivamente, de 17,9%, 25,3% e 15%. No que concerne aos investimentos a concentração foi ainda maior, sendo de 36,5% na Bahia, de 15,7% em Pernambuco e de 10,5% no Ceará. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Com isso, mais da metade dos investimentos (62,7%) e dos incentivos totais (58,2%) foram destinados a três estados da região (Pernambuco, Bahia e Ceará), no período que se estende de 1962 até 1990. Vale ressaltar que a política de industrialização do Nordeste estimulada pelo Governo Federal e marcada pela instalação de indústrias de outras regiões em pontos específicos na região do Nordeste, como o deslocamento de indústrias têxteis originárias do Sudeste e Sul. Essa orientação contrastava as proposições do GTDN, que recomendava a criação de um complexo industrial verdadeiramente nordestino (capital, mão-de-obra e matéria-prima locais).

A figura 4 ilustra a relação das disparidades na participação dos estados nordestinos no planejamento estabelecido pela SUDENE, segundo a distribuição espacial dos projetos e os incentivos e investimentos realizados no período de 1962 a 1990.

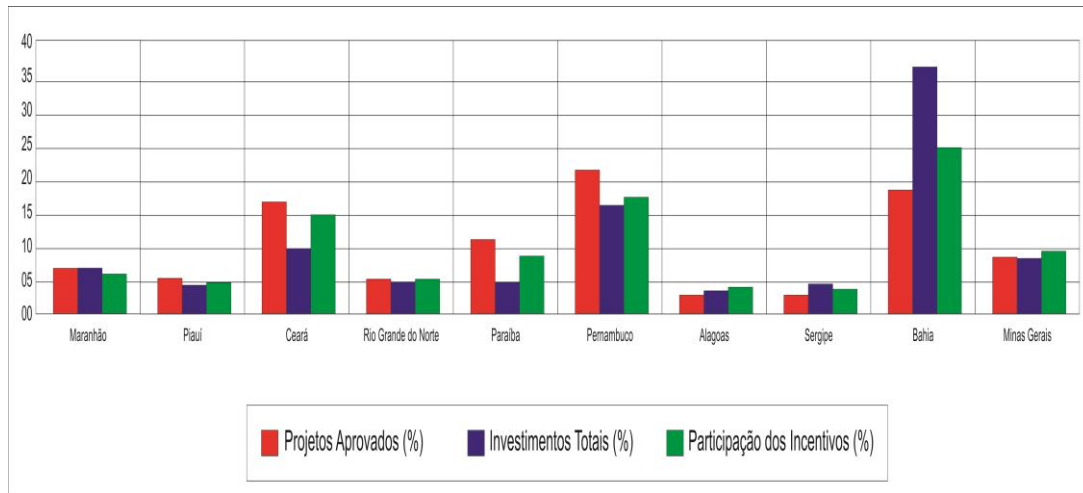


Figura 4: Distribuição espacial dos projetos, incentivos e investimentos realizados no período de 1962 a 1990

Fonte: (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Para uma melhor compreensão da concentração de investimentos industriais no período em questão (1962 a 1990), que ocorreu principalmente na região metropolitana das capitais dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, Araújo (2000) ressalta que nunca houve um Nordeste economicamente homogêneo e que, historicamente, era possível destacar pelo menos três subconjuntos sócio-econômicos característicos, em benefício de diferentes processos de formação econômica:

- a) O “Nordeste” que se estendia do Rio Grande do Norte até Alagoas, onde a economia açucareira e a pecuária gestavam duas poderosas oligarquias e uma principiante burguesia industrial. Dele já se distinguiu o Ceará, onde o complexo gado/algodão/agricultura de alimentos conformava uma oligarquia sertaneja que se expandia na acumulação comercial, e Pernambuco onde predominava a monocultura canavieira tradicional e as atividades mercantis;
- b) O “Nordeste” de Sergipe e Bahia é comandado por Salvador, cidade portuária e mercantil, onde desde cedo se desenvolveu uma burguesia banqueira. No interior, a cana, o cacau e as zonas sertanejas dominavam. O oeste baiano era um vazio econômico e mesmo demográfico, até décadas recentes;
- c) O “Nordeste” do Piauí e Maranhão, mais conhecidos como espaço de transição entre o Nordeste seco e a região amazônica, era chamado por alguns estudiosos de “meio norte”, e visto como área aberta à expansão da fronteira agrícola regional. (ARAÚJO, 2000 p. 16).

No processo de continuidade da política de industrialização do Nordeste, a fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), principalmente com a instituição do II PND (1975 a 1979), inclinou-se para a implantação de grandes e modernos complexos industriais, especialmente químico e petroquímico, atraídos, principalmente pelos incentivos fiscais, entre

elas a isenção e o reinvestimento do Imposto de Renda para a capitalização de empresas instaladas no Nordeste.

Portanto, na fase dos PNDs, deu-se total ênfase à implantação de grandes complexos de base, como o Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Pólo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Pólo Têxtil e de Confeções de Fortaleza (Ceará), o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro), o Pólo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte). (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

A figura 5, demonstra os aspectos da distribuição espacial dos Complexos industriais citados anteriormente, demonstrando que os investimentos em diversos setores da indústria se localizam principalmente nas Capitais (entre outros Fortaleza e Maceió) e nas regiões metropolitanas dos estados Nordestinos (por exemplo, o município de Camaçari), pelas melhores condições de infraestrutura (como energia e transporte) e recursos naturais.



Figura 5: A distribuição espacial de alguns dos principais Complexos Industriais da região Nordeste.
Fonte: ALMEIDA; ARAÚJO, (2004)

Em relação aos investimentos setoriais levado a cabo pela SUDENE, do total de 2.820 projetos aprovados (até junho de 1990), 1.515 são compostos de projetos industriais (53,6%); 820 são pecuários (29,9%); 214, agrícolas (7,6%); 101, de turismo (3,6%); 73, agroindustriais (2,6%); 43, de pesca (1,5%); 29, de telecomunicações (1,0%) e 5, de serviços (0,2%). O gráfico 6 apresenta a distribuição setorial dos projetos entre 1962 e 1990.

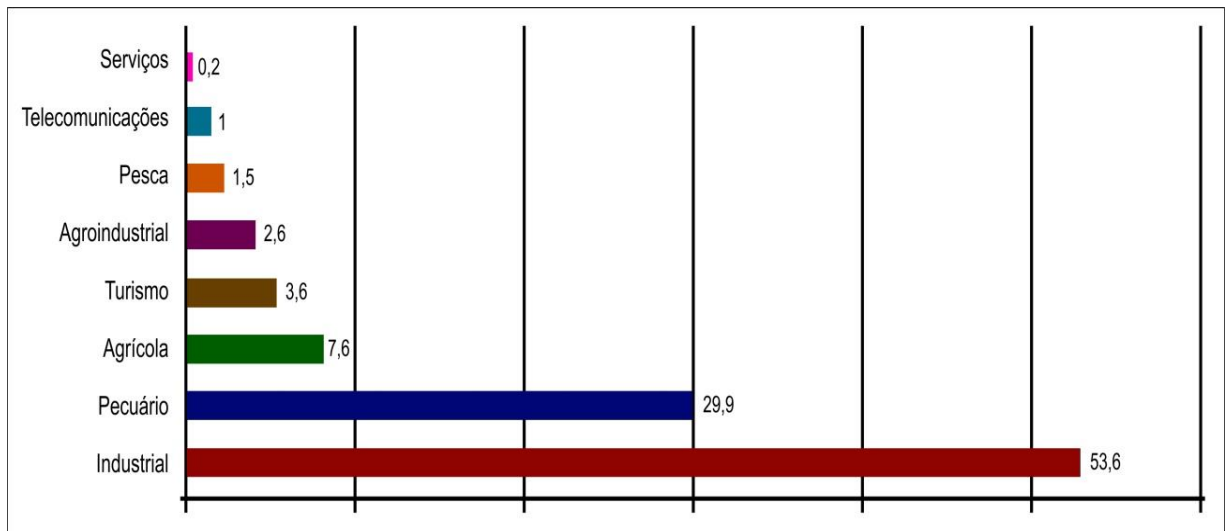


Figura 6: Distribuição Setorial dos Projetos - 1962/1990 (%)

Fonte: (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Destarte, do total dos investimentos realizados no Nordeste no período, o setor industrial destacou-se com 78,3% dos recursos originados do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) em 1962 e com 74,2% em 1990. Esses investimentos ocorreram porque a industrialização passou a ser justificado como condição para eliminação das diferenças econômicas e sociais da região, bem como para reforçar a integração do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional.

Desse modo, de acordo com a figura 6, ao contrario do que foi estabelecido pela ação planejada do Estado, a política de desenvolvimento econômico conduzida pela SUDENE acabou favorecendo uma concentração dos investimentos em áreas já dinâmicas, criando um complexo de modernas e grandes empresas no Nordeste, gerenciadas particularmente por capitais extra-regionais, principalmente, oriundos de São Paulo.

Perroux (1967) analisa o processo de crescimento econômico, que segundo o autor, seria irregular, pelo fato de que

O crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se segundo vias

diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia. (SIMÕES E LIMA, 2009).

Ainda segundo Perroux (1967), a irregularidade do processo de crescimento, necessita da intervenção estatal no mesmo, dada sua tendência à concentração setorial e espacial. Dessa forma, no caso do Nordeste, os incentivos ao desenvolvimento industrial na região acabaram concentrados em pontos específicos da região, atraindo grandes empresas, cujos retornos não provocaram um desenvolvimento uniforme para a região, somente potencializaram áreas já dinâmicas.

Entretanto, Carvalho (2000) enfatiza as palavras de Oliveira (1977) afirmando que o sistema “34/18”, funcionou como uma correia de transmissão de grupos privados e do grande capital monopolista para o espaço nordestino, adequando a estrutura e a expansão regional a conformação de um novo padrão de desenvolvimento.

De todo modo, os incentivos fiscais foram de suma importância para progresso econômico do Nordeste causando uma maior participação no produto regional.

3.4 A EVOLUÇÃO ECONOMICA DO NORDESTE DESDE A IMPLANTAÇÃO DA SUDENE

O conjunto de incentivos públicos, fiscais e financeiros, criados para ampliar e a modernizar a infraestrutura regional nordestina foi de grande importância para a atração de investimentos para o setor industrial do Nordeste.

Mesmo com os resultados contraditórios das políticas de fomento ao desenvolvimento regional implantadas na região pela SUDENE (conforme destacado na seção 3.3), a partir da década de 1960 a economia nordestina passou por transformações importantes no aspecto da sua estrutura produtiva, sendo considerado como uma experiência administrativa favorável a promoção do desenvolvimento econômico regional.

Com o aumento dos recursos produtivos e a utilização mais intensa de mão-de-obra e matérias-primas, a tabela 6, demonstra o movimento de reestruturação do processo produtivo do Nordeste ao revelar a expansão do produto regional no período compreendido entre 1970 e 1999, quando foram realizados os investimentos dos Planos de Desenvolvimento Nacional (PND) na década de 1970 ate meados de 1980 e a abertura da economia na década de 1990 (que se caracterizou por um processo de abertura comercial do Brasil com o comercio exterior, trazendo benefícios a indústria local, como ganhos de produtividade).

Como conseqüência, as regiões mais atrasadas, como Norte, Nordeste e Centro Oeste, em resposta à intensificação dos investimentos, experimentaram um aumento significativo de suas participações na formação do PIB brasileiro. Por outro lado, a região Sudeste considerada como a mais dinâmica do país, perdeu participação na composição do PIB nacional no mesmo período, caindo de 65% para 58,3%. (tabela 5).

Tabela 5: Distribuição regional do PIB - 1970/1999

| REGIÕES | PRODUTO INTERNO BRUTO (%) | | | | |
|--------------|---------------------------|------|------|------|------|
| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1999 |
| Norte | 2,2 | 3,3 | 4,2 | 5,3 | 4,5 |
| Nordeste | 12,1 | 13,1 | 15,0 | 17,0 | 13,1 |
| Sudeste | 65,0 | 61,3 | 59,2 | 56,0 | 58,3 |
| Sul | 17,0 | 17,0 | 17,0 | 16,0 | 17,8 |
| Centro Oeste | 3,7 | 5,3 | 5,5 | 5,7 | 6,4 |
| Brasil | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil; IBGE. Censo Demográfico - 1991; SUDENE/DPO/Contas Regionais – SUDENE apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004.

Assim, como indica a tabela 5, a dinâmica econômica gerada no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, pela contribuição de investimentos públicos e privados, causou um ritmo de crescimento positivo do produto regional a partir da década de 1970.

Entretanto, é importante ressaltar que no decorrer dos anos 1990, o Norte e Nordeste sofreram abalos em suas economias devido a uma maior preocupação do Estado em realizar planos de estabilização, frente às crises econômicas provenientes do endividamento do país na década de 1980, que segundo Ramos (2004), o choque do petróleo no final da década de 1970 foi uma das causas a cessação do financiamento externo no Brasil no início da década de 1980, financiamento esse que constituía a base a base do crescimento econômico no país, desde a década de 1970, causando um aumento da dívida externa, elevadas taxas de inflação e uma profunda crise do estado.

A região Sudeste, no período de 1970 a 1990, apresentou uma taxa anual de crescimento do PIB em queda, como reflexo da política de desconcentração industrial promovida pelo governo e da sua maior vulnerabilidade as oscilações do mercado internacional, melhorando seus resultados durante a década de 1990, com a inclusão internacional da economia do Brasil com uma significativa abertura econômica para o exterior.

No decorrer do desenvolvimento da organização econômica do Nordeste, a partir da década de 1960, e, sobretudo na década de 1970, proporcionada pelo aparato de incentivos fiscais do governo, percebe-se, segundo Ablas e Pinto (2009), que a região tornou-se parte efetiva da dinâmica produtiva nacional, contribuindo para isso com a melhoria na acessibilidade à região pela implantação de infraestruturas de transporte e de energia. Nesse período, começou a deslocamento de grandes grupos industriais concentrados no Sudeste em direção às regiões periféricas, notadamente para o Nordeste.

De acordo Almeida e Araújo (2004), Mesmo durante a grande recessão que atingiu a economia brasileira na década de 1980, provocada pela crise do endividamento externo, a economia nordestina, apresentou uma taxa anual de crescimento do PIB ligeiramente superior à média registrada pela economia do país no período.

O Nordeste respondeu por um incremento médio anual de 3,3%, contra 1,6% registrado para o Brasil. Na década de 1990, mesmo diante de uma retração da economia brasileira e mundial, a taxa de crescimento da economia nordestina (3,2%) ainda superou o crescimento verificado pela economia nacional (3,1%). Tal como ilustra a tabela 6

Tabela 6 – Taxa média de crescimento do PIB Real do Brasil e região nordestina – 1960-97

| PERÍODO | NORDESTE (TAXA%) | BRASIL (TAXA%) |
|-----------|------------------|----------------|
| 1960/1970 | 3,5 | 6,1 |
| 1970/1980 | 8,7 | 8,6 |
| 1980/1990 | 3,3 | 1,6 |
| 1990/1997 | 3,2 | 3,1 |

Fonte: SUDENE (1999).

Ainda segundo os dois autores, em relação as mudanças significativas na configuração espacial nordestina através do desenvolvimento da estrutura produtiva, em que setorialmente a industrial que na década de 1960 contribuía com apenas 12% na formação do produto regional, ganhou destaque a partir de 1965, chegando a contribuir com 30% no PIB regional em 1985, dobrando sua participação neste intervalo, embora tenha declinado para 26% em 1999.

Paralelamente, em sentido contrário, o setor agropecuário que tinha uma participação no PIB regional de 41% em 1960, declinou sua taxa substancialmente para apenas 16,2% em 1985,

caindo ainda mais na década de 1990, chegando à 9,7%. A redução da participação do setor agropecuário ocorre em razão do favorecimento das atividades industriais, no período entre 1960 e 1999, pelo fato da reestruturação da economia do Nordeste ser proporcionada durante a ação dos planos diretores da SUDENE e do governo federal, nos anos 1970, com os PND's (implantação de grandes complexos industriais, como exemplo o Complexo Industrial de Camaçari, na Bahia, em 1978. (tabela 7).

Tabela 7: Participação do Nordeste no PIB de acordo os setores econômicos – 1960-1999

| SETORES ECONOMICOS | FORMAÇÃO DO PIB (%) | | | | | | |
|--------------------|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| | 1960 | 1965 | 1975 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
| Agropecuária | 41,0 | 29,1 | 23,9 | 16,2 | 14,4 | 12,6 | 9,7 |
| Indústria | 12,0 | 23,1 | 27,6 | 30,1 | 28,2 | 23,8 | 26,0 |
| Serviços | 47,0 | 47,8 | 48,5 | 53,7 | 57,4 | 63,6 | 64,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: SUDENE (1999).

Nesse mesmo período o setor de serviços apresenta uma maior participação do Produto Interno Bruto, o motivo é a urgência dos espaços urbanos como propagador do desenvolvimento, em formar a diversificação das atividades para lhe dar suporte. Silva Filho (2008) diz que própria SUDENE ao subsidiar empresas para ações exclusivas de infraestrutura e levantamentos técnicos incentiva a diversificação dos serviços.

Apesar da evolução do dinamismo econômico do Nordeste, com a atuação das políticas públicas na esfera dos programas de desenvolvimento regional, através da atuação da SUDENE, a partir de 1959, Lima Jr. (2008) enfatiza que a partir de 1964, com a instauração do regime militar, houve alterações no sentido político que trouxe fortes implicações para a política de desenvolvimento regional no Brasil, que se definia simplesmente pelo destino da SUDENE dentro do âmbito da articulação política face ao modelo de desenvolvimento nacional. Desse modo, as principais consequências para o esvaziamento político e econômico da Superintendência será observado no capítulo seguinte.

4 O ESGOTAMENTO POLÍTICO E ECONOMICO DA SUDENE

A abordagem neste capítulo abrange, de uma forma sucinta, as principais implicações, das políticas públicas da SUDENE, mais precisamente a partir de 1964 até o fim da década de 1970. Durante esse período, constatou-se mudanças consideráveis na economia nordestina. Essas mudanças serão observadas a partir da instauração do regime militar (1964), considerando o início do esvaziamento político e econômico da Superintendência e mesmo do planejamento regional.

Em seguida, na seção 4.2, aponta-se o que comprometeu de forma definitiva o planejamento regional, causando o fim da autarquia.

4.1 A AUTONOMIA DA SUDENE A PARTIR DE 1964

Silva Filho (2008) enfatiza que no período compreendido entre 1959 e 1964, a SUDENE, em termos políticos, constituiu a fase de autonomia absoluta, uma vez que a lei instituidora da SUDENE (Lei nº 3.692/59) vinculou a autarquia diretamente à presidência da república, lhe atribuindo status de Ministério. Conseqüentemente, com acesso direto ao Presidente da República e aos Ministros de Estado criou-se condições favoráveis quanto ao processo decisório para a elaboração e execução dos programas regionais a serem efetuados no Nordeste do Brasil.

Dessa forma, a decisão do poder executivo, a fim de atribuir prioridades ao Nordeste, criou facilidades para a negociação de recursos e elaboração de programas e projetos. Assim, a estratégia inicial do Governo Central concentrou-se em estruturar uma SUDENE flexível, que tivesse condições, por meio de estudos e pesquisa da região, operacionalizar programas em setores estratégicos da economia (por exemplo, planejamento agrícola e de infraestrutura).

A partir de 1964 com a instauração do regime militar no Brasil, os primeiros efeitos que se observa, se encontram na esfera política, resultando em um novo processo de centralização do poder no Brasil, em que estados e municípios perdem gradualmente sua autonomia política.

Desse modo, Furtado (1982) enfatiza que

Os governos autoritários são necessariamente centralizadores, portanto, tendem a privilegiar a racionalidade econômica, perdendo de vista que a sociedade não é um

mecanismo e sim um processo multiforme que se alimenta de iniciativa e criatividade.

As implicações sobre as articulações em torno do desenvolvimento regional e mais especificamente sobre a SUDENE é observado por Lima Jr. (2008) sob dois aspectos, o primeiro é pela desarticulação das lideranças e gestores que fizeram parte das manifestações para a formação institucional com vistas à mudança no quadro socioeconômico da região Nordeste. É nesse conjunto que se sucedeu a cassação dos diretos políticos de lideranças, como, por exemplo, o Governador de Pernambuco Miguel Arraes, caracterizado pela ruptura com os domínios oligárquicos e o Superintendente da SUDENE Celso Furtado que vinha também exercendo o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento.

O segundo aspecto decorre

Pelo apoio dado ao Golpe por antigos personagens próximos ao poder, suscetibilizados com as mudanças levadas a termo pela SUDENE e que haviam contribuído de certa forma para a relativa perda de participação desses personagens nas decisões políticas regionais. Em alguns casos haverá o retorno ao comando dos governos estaduais de grupos ligados aos interesses oligárquicos que sempre estiveram contra as concepções defendidas pela Superintendência, onde Pernambuco é o maior exemplo. (LIMA JR., 2008, p. 56).

Quanto às mudanças no âmbito da política econômica, a partir de 1964, a política de desenvolvimento regional passa a ser atrelada aos planos de desenvolvimento nacional. Nesse aspecto, no Nordeste, Silva Filho (2008) aborda que

Nesse período a SUDENE implementava o II Plano Diretor (1963 a 1965) e iniciava a elaboração do III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966 a 1968). Na elaboração do III Plano os mecanismos institucionais começaram a ficar mais complicados porque a SUDENE estava vinculada ao Ministério Extraordinário para a Organização dos Organismos Regionais. As dificuldades referem-se aos aspectos institucionais, tendo em vista o relacionamento da direção e das equipes técnicas da SUDENE com o Ministério do Planejamento. (SILVA FILHO, 2008, p.17)

Dentro desse contexto, em passagens já destacadas neste trabalho, o Ministério de Estado do Planejamento do Brasil, a partir de 1969, passou a elaborar o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972 a 1974), reorientando o planejamento regional, em que o próprio Ministério do Planejamento decidiu que o IV Plano Diretor da SUDENE (1968 a 1973) fizesse parte do primeiro PND. Desse modo, os planos regionais de desenvolvimento econômico do Nordeste, a partir de 1972, passariam a fazer parte dos instrumentos de planejamento econômicos dos PNDs.

Cabe ressaltar que o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) – 1972/1974 foi aprovado pela Lei 5.727 de 4/11/1971. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi aprovado pela Lei nº 6.151, de 04/12/1974, para o período de 1975 a 1979, enquanto o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) – 1980/1985 foi aprovado pela Resolução n.º01, de 1980, do Congresso Nacional. (SILVA FILHO, 2008).

O que se observa até então é que

As políticas de planejamento econômico em nível nacional transformaram os Planos do Nordeste relacionados ao desenvolvimento econômico e social, em um capítulo do Plano Nacional. A região nordestina perdeu força, os Planos Diretores de Desenvolvimento desapareceram e o Nordeste ficou à mercê de um processo decisório centralizado, sem condições de participar, discutindo tecnicamente, as proposições de interesse da Região. (SILVA FILHO, 2008, p.31).

Dentro desse contexto, a partir de meados da década de 1960 até fins da década de 1970, o sistema de Incentivos Fiscais e Financeiros, inicialmente destinados à SUDENE (50% da dedução do imposto de renda) foram sendo “pulverizados” para outras áreas, entre elas, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA) e ainda o Programa de integração Nacional (PIN). (SANTOS, 1988).

Dentro dos programas para ao desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, de acordo com Carvalho (1988), o PIN criado em 1970, tinha como principais objetivos a construção da rodovia transamazônica, com projetos de reforma agrária ao longo da rodovia, como instrumento facilitador da emigração de nordestinos para a Amazônia. Além disso, tinha como meta, a ampliação das áreas de irrigação do Nordeste e a distribuição de títulos de propriedade a posseiros e agricultores sem terra.

Ainda segundo o mesmo autor, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA (1971), estava ligado ao fortalecimento da economia da zona semi-árida do Nordeste, com algumas qualificações envolvendo a expansão da agricultura e pecuária, apoio às atividades agro-industriais, incentivo aos serviços de pesquisa, assistência técnica, crédito rural e infraestrutura agrícola, sendo essas ações vinculadas aos programas nos anos de 1973 e 1974. (Carvalho, 1988, p. 244). Ambos seriam administrados pela SUDENE.

Sobre o PIN e o PROTERRA, Lima Jr. (2008), resalta as observações de Silva (2002), de modo que

Os mecanismos criados para promover a indústria nordestina foram afetados tanto pelo PIN quanto pelo PROTERRA, pois reduziram as disponibilidades de recursos para a industrialização no Nordeste e ofereceu uma pífia contribuição para a restauração das atividades rurais, pois seus recursos foram desviados para atender discricionária e prioritariamente aos coronéis, seus símiles e clientes nordestinos (...) a contribuição na dissolução da grande propriedade realizada por estes programas foi inexistente, pelo contrário, houve predomínio de medidas promovendo a modernização em detrimento da reestruturação fundiária. A diminuta parte de recursos direcionados para a agricultura foi basicamente canalizada aos médios e grandes proprietários sendo, portanto, concentradores e aceleravam o processo de esvaziamento da SUDENE ao passo que consumiam juntos – o PIN e o PROTERRA – cerca de 50% dos recursos do 34/18. (LIMA JR., 2008, P. 60).

Dessa forma, ainda conforme o autor supracitado, tratando-se mais especificamente do PROTERRA, que relacionava a política de desenvolvimento regional às implementações do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), percebia-se que as modificações almejadas para a estrutura fundiária contemplava por um lado, objetivos como o apoio para possibilitar o acesso à terra pelas famílias e, por outro, explicitava a modernização de grandes propriedades, direcionando investimentos aos setores mais habilitados ao agronegócio.

Mesmo dentro do contexto da diminuição da autonomia política vivida pela SUDENE, a partir da instauração do regime militar, em 1964, quando o planejamento regional já era integrado aos planos nacionais de desenvolvimento econômico, foram elaborados programas especiais para o Nordeste, sobretudo no II PND, constituídos, entre os principais, o programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região semi-árida do Nordeste (Programa Sertanejo) e o programa de desenvolvimento da agroindústria e o Programa, sob a orientação e controle da SUDENE. (ALBUQUERQUE, 1977).

Nesse argumento, Carvalho (2001) ressalta que, em níveis regionais, o II PND envolvia

alguns princípios que visavam à maior integração dos diversos espaços regionais. Assim, o referido plano estabeleceria dois elementos novos à estratégia de intervenção do Estado no Nordeste: da perspectiva agrícola, foram criados os Programas Especiais, voltados para o desenvolvimento rural integrado de áreas selecionadas, cujo objetivo maior era a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora; e, da perspectiva industrial, seria estimulada a instalação de Complexos Industriais na região, cuja idéia ganhara força no Brasil na segunda metade dos 1960. (CARVALHO, 2001, p.31).

Da perspectiva industrial, a formação de Complexos Industriais como um instrumento de desenvolvimento econômico do Nordeste atrelava-se aos objetivos estratégicos em nível nacional, de expansão industrial do País. Dessa forma, contrariando as proposições do GTDN, desde meados da década de 1960 e no decorrer da década de 1970, a política de industrialização do Nordeste vinha privilegiando os grandes compartimentos industriais, entre

os já citados na seção 3.3, o pólo Petroquímico de Camaçari e o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe.

Nesse sentido, a SUDENE ainda lança o Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), com metas que iriam até 1985, entre elas, as preocupações relacionadas à qualidade de vida da população. No que tange às medidas para com o complexo produtivo, os objetivos estavam voltados para a continuidade daquilo que se observara na década passada (1970), mais precisamente com o II PND. Ou seja, se propunha a complementação dos pólos industriais consolidando a indústria de base, bem como a modernização dos setores mais tradicionais.

Vale lembrar, em passagens já destacadas neste trabalho, que o GTDN pretendia criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira. Em tese, sua proposta era transpor para a região uma política de industrialização com base na substituição regional de importações. Diante disso, a “nova” industrialização indicada para a região deveria ter um caráter autônomo e, predominantemente, de base regionalista. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004)

Assim sendo, o processo de industrialização do Nordeste, antes programada para ser funcional ao mercado regional, inverteu-se completamente, passando a ter relação direta com o sistema nacional, de tal modo que

A industrialização perde seu caráter originalmente proposto, como elemento de uma estratégia mais ampla e integrada de desenvolvimento regional, passando o Nordeste a funcionar como área de expansão, sobretudo da inversão de grandes empresas, numa conjuntura [...] de busca de novas formas para a [...] acumulação de capital. Nessa perspectiva histórica, ressalta Araújo (1992, p. 5) que “a proposta inicial da SUDENE de constituição de um ‘centro autônomo de expansão manufatureira’ não foi implementada e ficou definitivamente inviabilizada nesse novo contexto. (MOREIRA, 1979, p. 84, *apud*, ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Com relação aos Programas Especiais, foram concebidos de forma centralizada, fora do âmbito do planejamento regional, que tinha como órgão coordenador a SUDENE, o que reflete no aumento do poder central e na crescente marginalização da SUDENE nos processos de decisão. Dessa forma, Carvalho (2001) aponta que

Esses Programas Especiais contemplavam inúmeras áreas periféricas do território nacional. Ou seja, enquadraram-se na nova estratégia de ação do governo federal com respeito às ‘questões regionais’ do País, as quais enfatizavam a necessidade de promover o processo de integração econômica e social do espaço brasileiro, e não mais a redução das desigualdades regionais. (CARVALHO, 2001, p. 31).

Portanto, a trajetória da perda de autonomia política e econômica da SUDENE observada até aqui, encontrarão assim o seu limite de continuidade nos anos 1980. Se os governos do período militar, em nome da centralização, deram os primeiros passos no caminho para esvaziamento dos

objetivos iniciais almeçadas pela SUDENE e, com isto, pela política de desenvolvimento regional, este processo de esvaziamento se corporifica definitivamente com as redefinições implicadas pela crise e recessão econômica vivida no Brasil, se estenderá até a década de 1990.

4.2 A EXTINÇÃO DA SUDENE E DO PLANEJAMENTO REGIONAL

A crise mundial no final dos anos 1970, desencadeada pelo segundo choque do petróleo (1979) e pela grande instabilidade do sistema monetário internacional, impôs a adoção, no Brasil, de medidas restritivas que encerraram as pretensões desenvolvimentistas e redirecionaram as prioridades relacionadas às medidas econômicas no país.

A crise e a recessão econômica vivida no Brasil, a partir da década de 1980, e a busca incessante pelo controle inflacionário provoca um enfraquecimento das questões relativas ao desenvolvimento nacional e, como consequência, um completo abandono das metas de desenvolvimento regional. A partir desse momento o que se vê em relação à economia regional no país, são apenas reflexos das políticas de estabilização, tendo como consequência uma diminuição do crescimento econômico. (LIMA JR. 2008).

Vale aqui ressaltar, que a abordagem da crise e a recessão econômica vivida no Brasil na década de 1980 e o comportamento do Governo Federal como reflexo dessa crise em 1990 será feita de uma forma bastante sucinta, sem o seu aprofundamento, o intuito deste trabalho é apenas explanar as principais implicações nessas duas décadas que culminou com o esvaziamento da política regional, causando, sobretudo a extinção da SUDENE em 2001.

Retomando a abordagem sobre a crise econômica no Brasil a partir de 1980, Lima Jr. (2008), enfatiza que

A urgência de promover o ajuste fiscal, considerada imprescindível para o controle inflacionário justifica paulatinamente o esgotamento da disponibilidade de recursos para a promoção do desenvolvimento. A ordem era o alcance da estabilidade econômica como condição para posteriormente se pensar em crescer. A partir de 1990 as mudanças nesta tendência tomam caráter mais contundente, com a eleição de Fernando Collor de Melo e sua intenção de modernização, propondo-se a solucionar o problema inflacionário, dar um fim à corrupção além de encaminhar a reestruturação produtiva que traria o retorno do crescimento através do processo de abertura econômica. (LIMA JR, 2008, p. 70).

O mesmo autor destaca as observações de Williasom (1997), ao afirmar que é neste momento que ocorre um avanço nas medidas que definem o ajuntamento do Brasil aos pressupostos neoliberais, sob as recomendações do Consenso de Washington, formado em 1989, nos EUA, por instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional,

(FMI). Tal consenso indicou sugestões às políticas econômicas a serem aplicadas nos países da América Latina. Com sua inspiração neoliberal, recomendava entre outras, a disciplina fiscal, prioridades na realização de gastos públicos, reforma tarifária, liberalização financeira e comercial, além de privatizações.

Nesse período (das décadas de 1980 e 1990), a promoção do ajuste fiscal mostra a grande necessidade do governo em ampliar sua receita, geralmente com o aumento dos impostos e contribuições, e reduzindo despesas geralmente no corte de recursos das atividades governamentais (saúde, educação transporte, etc.), comprometendo assim as disponibilidades de investimentos para gerar o desenvolvimento econômico do Brasil.

Há uma continuidade, neste sentido, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, que deu início a uma política econômica ainda no governo anterior, sob a gestão do Presidente Itamar Franco, ocupando o cargo de ministro da Fazenda (entre 1993 e 1994), pela implementação de um plano de estabilização econômica, que pôe fim ao quadro inflacionário agudo. O plano estabeleceu uma nova moeda, o Real, e foi acompanhado por mudanças rígidas nas políticas monetárias e fiscais, avançando no esvaziamento de uma proposta de desenvolvimento nacional e regional.

Dentro desse contexto, o comportamento do Governo na gestão dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) como Presidente da República, relacionados às práticas de planejamento econômico no país. Lima Jr. (2008) ressalta que

A política fiscal do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso terá forte peso no aumento da dívida, dado as elevadas exigências de financiamento do setor público. no segundo mandato, quando efetivamente se implementa um ajuste primário, ocorre uma queda da dívida de origem fiscal como necessidade de continuidade nas ações requeridas para manter a estabilização diante das crises de origem externa mas que ameaçavam a economia brasileira (...) Em síntese, as reformas que instauram o Neoliberalismo como paradigma de intervenção em substituição à crise do desenvolvimentismo provoca o abandono das práticas de planejamento. (LIMA JR. 2008, p. 71).

Outro fator importante consiste na redução, ao longo do tempo (entre 1961 a 1999), dos incentivos fiscais federais administrados pela SUDENE, no que diz respeito à queda da participação do Fundo de Investimentos para o Nordeste (FINOR). Ismael (2001) destaca que os envios dos incentivos fiscais para o Nordeste, através do sistema 34/18, foram consideravelmente ampliados, a partir de 1966, devido às modificações na Lei no 3.995, de 1961, no artigo 34, que entre outras mudanças, como já destacado, estendeu os benefícios (até

então privativo de empresas industriais) à aplicação de projetos agrícolas. Essas alterações ocorreram pela Lei no 4.239, de 1963 e pela Lei no 4.869, de 1965, ambas no artigo 18.

Observa-se uma redução dos incentivos no período de 1970 a 1972, destacado na seção 4.1, relacionado à criação do Programa de Integração Nacional (PIN), instituído em 1970, e ao Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA). De modo que os dois programas reduziram significativamente a quantia de recursos disponíveis para o Nordeste, à medida que passaram a absorver 50% das deduções fiscais anteriormente consignadas aos Fundos (30% para o PIN e 20% para o PROTERRA). (CARVALHO, 2006). A figura 7 mostra as oscilações dos recursos provenientes do 34/18-FINOR para o Nordeste entre 1961 a 1999.

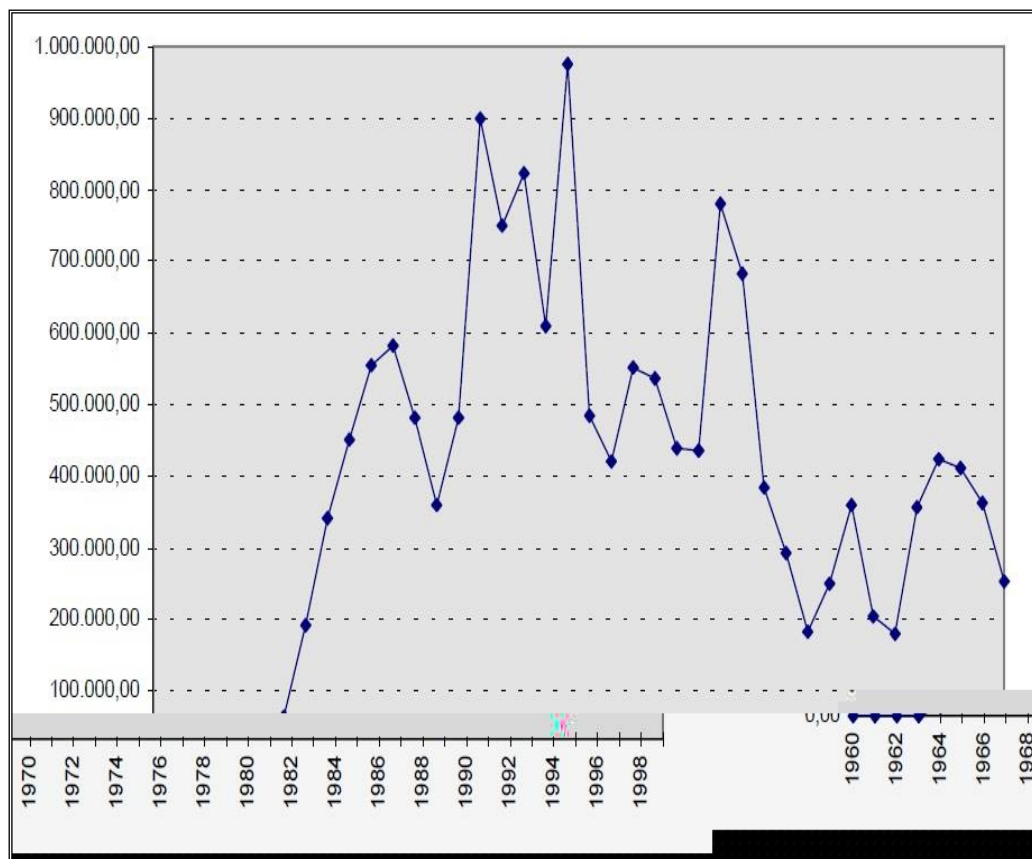


Figura 7: Aplicação dos recursos do 34/18-FINOR - 1960 a 1999

Fonte: SUDENE, (2001).

(1) Os recursos do FINOR indicados em R\$ 1.000, referentes a 1/7/1994 para projetos aprovados até aquela data (Plano Real) e correntes para aqueles após a mesma;

Na observação da figura 7, ocorre que, com a substituição do sistema 34/18 pelo FINOR, em 1974, foram elaborados objetivos por parte do Governo Central para proporcionar um maior

dinamismo na atração de investimentos para o Nordeste, a partir de 1975. Entre esses objetivos, BIASON (2004, p. 29) destaca

- a) Eliminar intermediação ineficiente e onerosa que vinha tumultuando o mercado de incentivos e drenando para fora parte substancial dos seus recursos;
- b) Proporcionar a SUDENE um instrumento que possibilite direcionar os recursos de incentivos em melhor conformidade com as necessidades de cada setor e com as prioridades governamentais.

Segundo o mesmo autor, as aplicações dos recursos do 34/18-FINOR para a região Nordeste, a partir da década de 1990, seguiram outras direções, de modo que

Por meio da Lei no 8.167, de 16 de janeiro de 1991, foi alterada a legislação sobre o Imposto de Renda relativa aos incentivos fiscais e estabeleceu novas condições operacionais para os Fundos. Os Fundos Fiscais de Investimentos, também conhecidos como Fundos de Investimentos Regionais, além do FINOR, são constituídos pelo FINAM (Fundo de Investimento da Amazônia) e do FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo) e têm como objetivo fundamental, a mobilização de recursos para regiões carentes de poupança privada. (BIASON, 2004 p. 29).

Portanto, para Carvalho (2001), o que ocorreu, a partir da década de 1990, foi uma descentralização dos Fundos Fiscais de Investimento, indicando a perda dos incentivos para o Nordeste administradas pela SUDENE.

Assim, a conseqüente redução dos investimentos do estado nos planejamentos de desenvolvimento regional (décadas de 1980 e 1990), teve suas implicações trágicas na dinâmica da economia nordestina, Gomes & Vergolino (1995) observa isto através

Dos movimentos de redução dos gastos em consumo governamental e investimentos públicos, num contexto em que mais de 50% do investimento total efetuado desde a década de 1960 era realizada pelo Governo, a sua ausência comprometeria - como de fato ocorreu - a própria viabilidade de crescimento da região. (GOMES & VERGOLINO, 1995, p. 8).

Dentro desse contexto específico, observa-se que a prática do planejamento no Brasil é abandonada e as políticas regionais esquecidas. Os órgãos de política regional (como a SUDENE e a SUDAM) perdem importância e ficam completamente abandonadas. O Estado passa a se preocupar apenas em administrar a estabilização econômica do país e realizar suas reformas. O Governo Federal deixa de lado questões internas, como a integração nacional e a redução das desigualdades regionais, e prioriza, principalmente, a abertura econômica e sua integração com os países vizinhos, priorizando as áreas (por exemplo, o Sudeste brasileiro) e

setores dinâmicos do país como a indústria. Não há, sobretudo, espaço para as áreas estagnadas economicamente.

Portanto, a ação governamental vai se constituindo no esfacelamento das preocupações com as questões regionais. A própria SUDENE, como órgão de fomento para o desenvolvimento econômico e social, sofreu enfraquecimento definitivo.

Assim, de modo geral, dentro das exigências de racionalidade, no uso dos recursos públicos e da redução da atuação governamental, de acordo com o modo de intervenção neoliberal, foram significantes para a destituição da Autarquia regional no governo de Fernando Henrique Cardoso, que ocorreu em 2001.

Em seu lugar foi criada a Agência para o Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) em 2002, mediante a medida provisória número 2.146-1, de 4 de maio de 2001, cuja instalação deu-se pelo decreto número 4.126, de 13 de fevereiro de 2002, corporificando a postura do governo face à questão regional. (CARVALHO, 2001).

A ADENE foi vinculada ao Ministério da Integração Nacional, tendo como objetivo implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento do Nordeste. Nas palavras de Araújo; Almeida (2004), a ADENE foi uma espécie de SUDENE piorada, com poucos recursos e, praticamente, sem poder de coordenação.

O principal enfoque deste trabalho se desenvolve na atuação das políticas públicas através da SUDENE, no período de 1960 a 2000, culminando na sua extinção em 2001. Portanto, a elucidação até aqui desenvolvida não inclui a abordagem da recriação da SUDENE.

No entanto, vale ressaltar que, em 2002, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do partido dos trabalhadores, para a presidência da república, e com a necessidade de um planejamento racional para o desenvolvimento econômico do Nordeste, criou-se um espaço institucional para a retomada da questão regional, tendo como consequência a recriação da SUDENE em 2007. (SILVA FILHO, 2008).

CONSIDERAÇÕES

Em resposta às desigualdades socioeconômicas existentes entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil, foi criada em 1959 a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE, com a finalidade de contornar o agravamento das disparidades regionais, promover a transformação econômica e social da região mais pobre do Brasil, criando melhores condições de vida para a população.

Para tanto, a SUDENE seguiu as proposições da GTDN que propunha ações em quatro áreas específicas: industrialização, irrigação, Zona da Mata e Vales Úmidos do Maranhão. Para a SUDENE, essas áreas eram peças chave para promover o desenvolvimento na região. Todavia, com o golpe de Estado em 1964, instaurando a ditadura militar, o planejamento econômico deixou de ser regional para tornar-se nacional, com o surgimento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND).

A partir da década de 1970, ocorreu no Nordeste o fortalecimento das áreas já dinâmicas, priorizando, sobretudo, o processo de industrialização. Durante as cinco décadas de atuação da Superintendência (1960 a 2000), os investimentos públicos e privados priorizaram maciçamente a indústria na faixa litorânea da região, caracterizando-se como a principal linha de ação dos programas elaborados pelos dos Planos Diretores.

Entretanto, nos anos 1980, quando ocorreu a redemocratização do país, coincidiu com a crise recessiva, os cortes do fluxo de financiamento, a desaceleração do crescimento econômico do Brasil, o enfraquecimento do aparelho estatal e, conseqüentemente, a falência das políticas de desenvolvimento regional.

Apesar desses entraves, a economia nordestina, através de um planejamento do estado na região, mediante a atuação da SUDENE, estimulou o desenvolvimento regional, alcançando importantes conquistas econômicas inseridas nas regiões mais estagnadas do Brasil.

De certa forma, a SUDENE foi o coroamento de um longo processo histórico de intervenção na estagnação econômica do Nordeste, de modo a reduzir as disparidades de desenvolvimento constatadas entre o Nordeste e as regiões Sul e Sudeste, o que constituía um grande desafio.

Assim, ao longo de meio século (1960 a 2000) de políticas regionais no Nordeste brasileiro, é inegável a tendência na condução da política de desenvolvimento implementada pela SUDENE, que proporcionou a expansão e diversificação da economia. Vale ressaltar que, os

dados diagnosticaram o crescimento do produto regional do Nordeste, que saltou de 12,1% em 1970, para 17% em 1990. Na década de 1990, mesmo diante de uma retração da economia do Brasil, a taxa de crescimento da economia nordestina (3,2%) superou o crescimento verificado pela economia nacional (3,1%).

Portanto, os dados obtidos nesta investigação corroboram com a hipótese de que, ao longo das quatro décadas de atuação da SUDENE, é incontestável o seu papel para a reestruturação e o desenvolvimento nordestino. A instalação de vários complexos industriais e agroindustriais de médio e grande porte, como o pólo de Camaçari (BA), o pólo Têxtil/Confecções de Fortaleza (CE), o complexo Agroindustrial de Petrolina/Juazeiro, os pólos de Fruticultura irrigada do Rio Grande do Norte, entre vários outros projetos nos demais estados da região, tiveram o apoio decisivo da SUDENE.

REFERÊNCIAS

- ABLAS, L. A. de Q.; PINTO, R. F. **Nordeste Brasileiro: Crescimento e dinâmica espacial no período 1970-2008**. REN: Revista Econômica do Nordeste, v. 40, n. 04, dez. 2009. Trimestral. Documento Técnico-Científico.
- ALBUQUERQUE, Teresa Helena Cicco. **A Ação da SUDENE para o Desenvolvimento Regional**; Ed. Independência Ltda. ano 1977.
- ALMEIDA, J. E.; ARAÚJO, J. B. **Um modelo exaurido: A experiência da SUDENE**. Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v. 12, n. 23, p.97-128, nov. 2004. Artigo de Revista.
- ARAÚJO, Tânia Barcelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro – heranças e urgência**, 2000. Texto disponível em: < <http://www.fundaj.gov.br>>
- BASON, Andresa Costa. **O FNE e sua importância para os estados da região Nordeste. Uberlândia, 2004**. Disponível em: <<http://www.Cedeplar.ufmg.br/economia.htm>>. Acesso em: 30 de set. de 2011.
- BATISTA, Adriano. **Em tempos de SUDENE: ouvidos e olvidos**; texto disponível: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/ren1999_v30_ne_a27.pdf acessado em 21 de ago. de 2011.
- BEZERRA, Adauto. **O Processo de Desenvolvimento do Nordeste**; Recife, junho 1990.
- CARVALHO, Inaiá Maria de. Planejamento e Desenvolvimento Regional: Algumas considerações. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Desigualdades Regionais**. Salvador, 2006. p. 95-115. (Série Estudos e Pesquisas, 73).
- CARVALHO, Otamar. **A Economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro; Campus; Brasília: ABID- Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988. Editora Campus.
- CORSI, Francisco Luiz. **Política Externa, projeto nacional e política econômica ao final do estado novo**. Política & Sociedade, nº 12, abril de 2008.
- FURTADO, C. **A Fantasia desfeita**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- _____. **O Brasil pós-milagre**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982
- LIMA JUNIOR, Francisco do O' de. **SUDENE e as Forças Sociais Nordestinas**; 136 f. (tese de mestrado), Universidade Federal de Uberlândia-MG, Uberlândia (2008).
- LAFER, Betty Mindlin; **Planejamento do Brasil**, Editora Perspectiva – 3ª Edição; Ano 1975.
- LIMA, João Policarpo. **Regionalismo e Inserção Global**; texto disponível: <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001d.html>

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda, 1984. 288 p

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**; 184 f. (tese de mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo (2002).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. Site: <<http://www.integracao.gov.br.htm>>. Acesso em: 07 out. 2011.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste I**, 1961/1963. 1ª ed. Recife, Divisão de Documentação, 1966.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste II**, 1963/1965. 1ª ed. Recife, Divisão de Documentação, 1966.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste III**, 1966/1968. 1ª ed. Recife, Divisão de Documentação, 1966.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste IV**, 1969/1973. 1ª ed. Recife, Divisão de Documentação, 1968.

OLIVEIRA, F. O. **Elegia para uma (re)ligião**. 5ª ed., Rio de Janeiro, 1987

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do século XXI**; Ed. Record, ano 2005.

SANTOS, Rubens Rodrigues. **O Desenvolvimento do home rural**. São Paulo: livr. Nobel; Salvador: Fundação Emilio Odebrecht, 1988.

SILVA FILHO, Leonides Alves da. **SUDENE: 50 anos, uma abordagem política, institucional e administrativa**; texto disponível: <http://www.inad.com.br/livros/sudene_50_anos.pdf>. Acesso em: 15 de out. de 2011.

SIMÕES, F. R.; LIMA, A. C. da C. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: O caso do Brasil**; texto disponível em

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico -- 5 ed. rev.**—São Paulo: Atlas, 2005.

SPINOLA, Noélio Dantaslé. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional: A experiência da Bahia**. Salvador: Universidade Salvador – UNIFACS, 2003.

SUDENE: Desenvolvimento Econômico da Região Nordeste do Brasil 1960-97; gráfica: SUDENE, ano 1999.

VIDAL, Francisco Baqueiro. **Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil**. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS

ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Desigualdades Regionais. Salvador, 2004. p. 109-148. (Série Estudos e Pesquisas, 67).