

A Sudene e a mudança institucional no regime militar

RESUMO

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi importante instrumento para o desenvolvimento regional planejado, fruto principalmente das concepções teóricas do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), instituído em 1956. O nascimento da Sudene em 1959 e sua atuação até 1964 revelam uma série de disputas políticas que foram travadas a fim de que a instituição se consolidasse no Nordeste. No entanto, durante o período militar a instituição sofreu algumas remodelações que a afastaram deste modelo concebido por Furtado e Kubitscheck. Este artigo se propõe a apontar estas remodelações sofridas pela instituição entre os anos de 1964 a 1988, período compreendido entre o regime militar e a redemocratização do país. Utilizamos uma metodologia de fontes primária e secundária. As de primeiro tipo constam de documentos e programas governamentais que foram implantados no Nordeste no recorte temporal aqui considerado; as fontes secundárias são compostas de obras científicas que se concentram na temática aqui proposta.

Palavras-chave

Sudene, Nordeste, regime militar, desenvolvimento, desigualdades regionais. industrialização.

ABSTRACT

The Sudene (Superintendency for the Development of the Northeast) was an important tool of planned regional development, born largely from the theoretical concepts put forward by the GTDN (Work Group for the Development of the Northeast), set up in 1956. The birth of Sudene, in 1959 and its activities until 1964 revealed a series of political skirmishes that were fought out in order to ensure the institution's consolidation in the Northeast. However, during the military regime the institution was remodeled to a certain extent and this moved it away from the original model suggested by Furtado and Kubitscheck. This article aims to show this remodeling suffered by the institution in the years from 1964 to 1988, a period that covers the military years and the nation's re-democratization. A methodology of primary and secondary sources was used. The former included documents and government programs that were implemented in the Northeast during the period covered here; the latter included scientific works dealing primarily with the subject of this article.

Keywords

Sudene; Northeast; military regime; development; regional inequalities.

Introdução

O Nordeste não é um simples problema regional e tampouco um problema nacional entre outros, cuja abordagem pudesse ser deixada para amanhã, como se a solução dos demais pudesse avançar enquanto a desse espera. O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do país estão se agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente. (FURTADO, 1981, p. 1).

A Sudene foi idealizada para representar uma arena cooperativa entre o Executivo Federal e os demais entes federativos. Criada em 1959, trazia consigo alguns objetivos anteriormente preconizados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Porém, o movimento político de 1964 promoveu alterações na Sudene novas medidas foram tomadas com relação ao Nordeste, as quais realinhavam os problemas econômicos, sociais e políticos ao projeto dos militares, num clima em que prevaleciam os grandes empreendimentos, caracterizando o chamado “Brasil Grande” ou “Brasil Potência”. Este período pós-64, bem como as alterações promovidas no interior da Superintendência e nas políticas regionais processadas a partir de então, é que representam o *locus* de investigação deste trabalho.

Importante considerar que havia diferenças substantivas entre os governos militares. O grupo majoritário da coalizão governista, os “sorbonistas”, no qual se incluía o presidente Castelo Branco, visava “arrumar a casa”. Os militares cercaram-se de um conjunto de medidas para sustentar o regime que então se instalou, instaurando dois Atos Institucionais, o AI-2 e o AI-3. Em 1965, o AI-2 extinguiu os partidos e tornou indiretas as eleições para presidente e vice-presidente, sendo este Ato complementado pelo AI-3, que tornou também indireta a eleição para governador de estado. Rompeu-se, neste momento, definitivamente, qualquer aproximação do regime com o período pré-64 e instalou-se o regime militar.

Este novo regime foi alicerçado sobre a centralização de poderes nas mãos da Presidência da República, que se tornou o centro político do sistema. A partir de então, instalou-se o modelo federativo unionista autoritário que, como destaca Abrucio (2002), apoiou-se em três pilares: financeiro, administrativo e político. Pelo lado financeiro, os recursos concentravam-se no Executivo

Federal, que tinha o arbítrio para repassá-los a estados e municípios. O governo central também controlava a atuação administrativa nos três níveis administrativos. Finalmente, o Executivo Federal controlava das eleições às governadorias, evitando assim oposição ao regime.

Com relação ao aspecto regional, o regime militar concentrou em sua órbita o planejamento, retirando poder da Sudene e repassando para as novas instituições criadas. A Sudene perdeu o posto de ser vinculada à Presidência da República, sendo integrada ao recém-criado Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (Mecor) transformado, posteriormente, em Ministério do Interior (Minter). Celso Furtado foi obrigado a deixar o país, afastando-se também do trabalho empreendido anteriormente para desenvolvimento do Nordeste e, com o principal mentor afastado do cargo, abriu-se o precedente para que as forças políticas desagregadoras passassem novamente a fazer parte da instituição. Forças militares ocuparam cargos importantes no interior da Superintendência, principalmente em substituição aos governadores, no Conselho Deliberativo. Logo também foi organizado uma Comissão de Inquérito encarregada de apurar irregularidades supostamente cometidas pela administração anterior na Sudene. Segundo Lima (2009), as investigações da Comissão nada encontraram de concreto.

Contudo, o principal golpe na Sudene foi o corte no orçamento, reduzido abruptamente, que a transformou em um órgão de apoio financeiro e técnico a projetos nacionais e não mais regionais. A lógica dos investimentos alterou-se, sendo que os recursos financeiros foram direcionados aos estados mais desenvolvidos da federação como Pernambuco, Bahia e Ceará. Iniciou-se uma fase federativa de cooperação apenas vertical, onde as desigualdades - antes apenas regionais - passaram então a ser, concomitantemente, interestaduais no Nordeste.

Porém, como ressalta Carvalho (1987), a ruptura com o antigo padrão de desenvolvimento, que tinha como pontos norteadores o diagnóstico do GTDN, não se processou de maneira abrupta. A autora em tela ressalta que houve uma espécie de sobrevida ao projeto inicial da Sudene até o final da década de 1960, ao menos teoricamente, enquanto a prática se mostrava diferente. Isso porque as medidas preconizadas pelo GTDN e concretizadas através da Sudene materializavam a preocupação com a questão Nordeste. A sobrevida do projeto inicial da Sudene, entre outras razões, deveu-se ao fato de que os militares não podiam ignorar os problemas da região, pois a questão do desenvolvimento nordestino estava na pauta governamental naquele momento, mesmo com a mudança de regime político.

Os baixos índices de desenvolvimento na região Nordeste foram agravados pela insurgência de uma nova seca, denominada de “a seca do século”, que se estendeu de 1979 até 1984, e que trouxe novamente a região para o palco

das grandes discussões nacionais. A sobrevivência do Projeto Sudene também se justificou porque os militares consideravam o projeto do GTDN como um dos mais consistentes para a região e também porque imediatamente após o golpe ressurgiu a questão agrária. Foi preciso estabelecer mecanismos imediatos de domínio da agitação no campo, os quais exigiram um controle mais direto por parte do Estado.¹ Os militares avançavam com a justificativa de que era preciso, naquele momento, realizar as reformas necessárias ao lado do combate à corrupção e à “infiltração comunista”. O fato é que, em meio à repressão, Castelo Branco preparava um projeto de Reforma Agrária que seria então transformado no Estatuto da Terra, encabeçado por Roberto Campos e aprovado pela Lei nº 4.504/1964.

No governo Castelo Branco, o cargo de superintendente da Sudene foi entregue a João Gonçalves de Souza,² um civil que tinha na questão agrária, bem como na revitalização da agricultura, o foco principal das intervenções federais. Além disso, a preocupação com a questão agrária não foi prioridade somente deste governo, mas de todo o período de 1964-1969, em que apaziguar o campo se impunha como o caminho seguro para dar estabilidade à economia nacional. Segundo o relato de Carvalho (1987), em 1964 houve uma reunião do Mecor, do Ministério da Indústria e Comércio, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, da Presidência do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e da Superintendência da Sudene visando modernizar a agroindústria açucareira e buscando melhorar as condições de vida dos trabalhadores rurais. Todavia, mesmo com as declarações de Castelo Branco, a questão da posse da terra não foi resolvida e a Sudene focou as atenções na modernização das atividades rurais e de setores complementares.

As medidas tomadas pelos militares para conter a agitação no campo foram um substitutivo da reforma, por meio de projetos de colonização, os chamados Programas Especiais. Além dos Programas Especiais foram criados o PIN (Programa de Integração Nacional) e o Proterra (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste). Os Programas Especiais mais diretamente ligados à questão fundiária foram o Polonordeste e o Projeto Sertanejo.

Os Planos Diretores da Sudene³ tiveram que se adaptar à nova sistemática de intervenção de um Estado centralizador. Segundo dados da Superintendência (1990), seguiram-se mais seis planos diretores, durante o regime militar, todos nacionais, sendo eles: 1) três Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD), para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85; 2) para o período de 1986-91 era previsto o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República — I PND/NR; 3) uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, em 1986 e, finalmente, 4) para os anos de 1988-90, o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste — I PTDN. A fim de melhorar a agricultura,

1. Nesse sentido, foi criada em 1962 a Supra (Superintendência da Reforma Agrária), no governo João Goulart, para conter a agitação no campo. Além disso, este presidente propôs, antes do golpe, diversas medidas de desapropriação a fim de que se realizasse uma reforma agrária no Nordeste. Com o golpe, Goulart foi deposto e seus projetos, abandonados.

2. Posteriormente João Gonçalves de Souza foi substituído por Rubens Costa, ainda no governo de Castelo Branco.

3. Otamar de Carvalho (1979) faz uma diferenciação em cada Plano Diretor elaborado pela Superintendência. Pela ordem Cronológica, os planos da Sudene foram os seguintes: I Plano Diretor (aprovado em 1961); II Plano Diretor (1963-1965); III Plano Diretor (1966-1968); IV Plano Diretor (1969-1973).

as estratégias governamentais voltaram-se para o apoio na iniciativa privada. Assim, a Sudene foi transformada em um órgão de planejamento e fiscalização cujas tarefas foram descentralizadas e divididas com a iniciativa privada, grande executora dos projetos.

No entanto, a mudança de regime político provocou várias alterações tanto na sociedade em geral como também na economia, que foi marcada por uma forte recessão. Segundo Carvalho (1988), nesse momento o sistema de incentivos do 34/18, principal instrumento financeiro da Sudene, mostrou-se essencial para a atração de investimentos para o Nordeste. Era conhecido como um “socialismo às avessas”, uma vez que o financiamento dos investimentos era privatizado a fim de criar empresas industriais ou agrícolas no Nordeste. Portanto, em grande medida, como ressalta Carvalho (1987), a posição da Sudene no período militar foi a de administrar e buscar ampliar os incentivos, inclusive promovendo encontros com investidores, analisando a viabilidade técnica dos projetos, aprovando-os e repassando os recursos para sua implantação.

A sistemática de aplicação do principal recurso financeiro da Superintendência, o chamado 34/18, favoreceu a implantação de grandes empreendimentos, não tendo qualquer influência sobre investimentos de empresas menores. Uma vez que os investidores eram, ao mesmo tempo, dedutores e aplicadores, a maioria dos empreendimentos era proveniente de quem detinha mais poder econômico. Nesta fase, a ênfase do governo federal voltou-se para a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari na Bahia, do Complexo Cloroquímico de Alagoas, do Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco, do Polo Siderúrgico do Maranhão, do Complexo Industrial de Base de Sergipe, do Polo Têxtil e de Confecções de Fortaleza, no Ceará, do Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco, em Petrolina, do Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu, no Rio Grande do Norte e diversos outros empreendimentos nas cidades nordestinas.

Modificou-se a maneira de elaborar as políticas de desenvolvimento regional e, como ressalta Oliveira (1977, p. 125) sobre a atuação da Sudene, no regime militar:

Perde, pois, qualquer sentido continuar a falar de ‘economias regionais’ no Brasil, e o fato de que a própria Sudene continue a tocar uma música antiga, vem apenas em desabono do organismo de planejamento regional, que, por sinal, deixou de ter qualquer sentido de ‘planejamento’.

Os resultados desses empreendimentos repercutiram tanto na economia e na sociedade quanto na política. Em boa medida, serviam para legitimar o novo regime e o novo pacto de poder. Uma vez que os problemas do Nordeste

eram apresentados como decorrência do atraso e das disparidades inter-regionais de desenvolvimento, a industrialização, a multiplicação das fábricas, a modernização e os êxitos econômicos alcançados passaram a ser apresentados como condição básica e fundamental para a superação dessas condições. Nesse sentido, tais empreendimentos passaram a ser veiculados como provas do interesse e do esforço do Estado. Mais do que isso, representavam um acerto das suas políticas para a região e uma legitimação do discurso militar que salientava que diante de tão graves problemas no Nordeste caminhava-se agora para a sua resolução, propagando as realizações, o otimismo e a confiança no futuro de um “novo Nordeste” que já se configurava.

Entretanto, as críticas ao então modelo de desenvolvimento não tardaram a surgir. Havia uma espécie de indefinição e ambiguidade no novo governo, como ressalta Carvalho (1987), e uma fissura no bloco militar que assumiu o poder, polarizada entre os “duros”, com orientação nacionalista, e os da “Sorbonne”, cujo objetivo era a integração da sociedade com o estrangeiro. Neste sentido, as orientações para o desenvolvimento também foram diferentes em cada governo militar, mas tinham uma urgência comum: a questão agrária. Portanto, ao lado da facção repressiva, o grupo “castelista” (1964-1967), com o ministro Roberto Campos, tratou de propor medidas visando uma transformação do setor agrícola, preconizando a realização de uma reforma agrária. Castelo Branco considerava que, para a estabilidade do novo regime, a revitalização do campo era essencial a fim de conter agitações, preocupação que perpassou também o governo de seu sucessor, Costa e Silva.

Na formação do governo Costa e Silva, a Superintendência foi entregue ao general Euler Bentes, que atuou diretamente com o general Albuquerque Lima, ministro do Interior. Ambos os atores políticos pertenciam à chamada Ala Nacionalista das Forças Armadas, que tinha como pressupostos a soberania, a segurança e a integração da nação. Ao final de seu mandato, Costa e Silva foi responsável por aprovar o IV Plano Diretor da Sudene (1969-1973), que trazia de volta algumas concepções do GTDN.

Os projetos de Costa e Silva apresentavam várias características dos demais governos militares, visando basicamente: assegurar o crescimento da região, diminuir a desigualdade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, manter investimentos em infraestrutura, criar empregos, ampliar a oferta de alimentos e melhorar os índices sociais. Diversamente do período anterior, com os pressupostos da política regional sendo ditados em grande medida pelo diagnóstico do GTDN, os objetivos a serem perseguidos pela intervenção do Estado deixaram de estar centrados na redução das disparidades e no atendimento das necessidades e demandas de áreas consideradas como menos desenvolvidas e problemáticas. As dimensões e implicações sociais e políticas daquela intervenção e motivações como a preservação da unidade e segurança

nacional, o alívio das tensões e a promoção de uma maior justiça social ou a obtenção de um desenvolvimento mais harmonioso e equilibrado, foram abstraídas ou se tornaram secundárias dentro das novas orientações.

Porém, a aprovação do IV Plano Diretor da Sudene começou a se chocar com os objetivos nacionais do governo Costa e Silva, enfrentando pressões e oposições, especialmente diante do artigo que propunha a participação dos empregados nos lucros das empresas beneficiadas pelos incentivos da Sudene. Essas determinações passaram a chocar-se com determinações do Ministério da Fazenda e do Planejamento, que possuíam outras diretrizes para o desenvolvimento nacional da política econômica federal.

A fissura com os antigos pressupostos da Sudene de Celso Furtado aconteceu quando, às vésperas da aprovação do IV Plano Diretor, o Ministério do Planejamento e a Coordenação Geral começaram a preparar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que cobria os anos de 1968-1970. O PND, além de ser trienal, entrava em vigor um ano antes da vigência do IV Plano Diretor (1969-1973), o que tornava incompatível, portanto, os interesses regionais e os objetivos nacionais. Este impasse político acabou gerando as demissões, em 1969, de Albuquerque Lima e Euler Bentes e novas reformulações da política de desenvolvimento regional foram feitas. A transição para os anos 70 foi marcada pelo esforço de consolidar a industrialização do Nordeste não mais por um sistema planejado, nos moldes do antigo órgão, mas por meio do controle, pelo governo federal, da política de desenvolvimento regional, empreendida agora sob as vestes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento⁴.

4. O planejamento ganhou espaço no regime militar com planos como o Paeg (Plano de Ação Econômica do Governo) e o Plano Decenal, no governo Castelo Branco. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) norteou a gestão Costa e Silva. O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) foram a tônica do governo Médici, precedidos pelo II PND, durante o governo de Ernesto Geisel e o III PND, no governo do general Figueiredo.

1. Os anos 70 e os novos desafios para o desenvolvimento regional

A transição para os anos 70, e principalmente do governo Costa e Silva (1967-1969) para o governo Médici (1969-1974), demarcou claramente grandes diferenças entre um período e outro. O governo Médici teve como uma de suas características principais a coerção, consolidando o autoritarismo, esfacelando os movimentos sociais e populares e exercendo rígido controle e repressão violenta sobre as reivindicações, os conflitos e as lutas sociais, não existindo espaço neste governo para contestações.

Os governadores, nesta época, exerciam um papel de exaltar as obras do governo federal, com parcos discursos sobre a carência de recursos para seus estados. Exaltavam as realizações da Sudene e a melhoria da qualidade de vida que estariam sendo proporcionadas pela emergência do “novo Nordeste”, tônica deste governo. Em grande medida, os governadores buscavam agir como os guardiões dos incentivos fiscais, buscando investidores para a região (CARVALHO, 1987). Euler Bentes foi substituído na Sudene por Tácito

Gaspar de Oliveira, que ajustou o processo de desenvolvimento regional buscando a modernização da agricultura de baixa produtividade.

Nesta conjuntura política, os investimentos industriais se concentravam no Centro-Sul, onde se localizavam também os grandes mercados consumidores. Conforme aponta Oliveira (1977), o Nordeste perdeu a primazia sobre os incentivos fiscais, uma vez que estes passaram a financiar outros setores, em outras regiões, estendendo-se para a pesca, reflorestamento, turismo, entre outros, além de serem divididos com a Amazônia. Por outro lado, o autor aponta que a Sudene começou a ser pressionada devido à alta concentração de investimentos nas cidades de Recife e Salvador, com recursos do 34/18, além de não apresentar mecanismos eficazes para o combate aos efeitos da seca de 1970.

A seca de 1970 teve implicações nefastas para a região, as quais iam à contramão do projeto do Brasil Grande, proposto pelos militares. A saída inicialmente encontrada foi tentar mascarar a gravidade da situação, uma vez que este quadro não era compatível com a imagem do “novo Nordeste” cultivada e divulgada pelos militares. Os dirigentes políticos procuraram ocultar a extensão e o significado da estiagem preocupando-se, sobretudo, com a manutenção de um ‘clima favorável’ às opções do 34/18 e com uma possível retração dos seus investidores. Como ressalta Cardoso (2006, p. 122):

Porém, a seca de 1970 era apenas a gota que faltava num copo que já estava para transbordar desde o final da década de 1960, quando cresceram as críticas quanto ao papel e a atuação da Sudene como agência de desenvolvimento regional. Assim, era observado que, se por um lado a atuação da Sudene tinha proporcionado uma diminuição das ‘disparidades regionais’ em termos quantitativos (uma vez que houve uma melhora do PIB nordestino em relação ao produto total brasileiro), esta intervenção também tinha aumentado a dependência da região em relação aos centros mais dinâmicos, tendo viabilizado a instalação de um setor industrial especializado na produção de insumos intermediários e de bens de capital para suprimento dos parques industriais instalados no Centro-Sul.

Além disso, os objetivos do governo Médici, explicitados nos planos nacionais, os quais constam do I Plano Nacional de Desenvolvimento e do Plano de Desenvolvimento do Nordeste, não eram voltados para as questões regionais. A prioridade deste governo foi um crescimento pautado pela “estratégia nacional de desenvolvimento nacional integrado”. A integração nacional era o objetivo central da política econômica deste governo, que previa o estabelecimento de polos regionais articulados, buscando o aproveitamento das potencialidades de cada região e não mais de uma região em particular. Conforme ressalta Carvalho (1987, p. 162):

Com essa convocação compulsória para a construção do ‘Brasil Grande’, com funções bem específicas que levaram em conta os seus recursos e potencialidades, o Nordeste teve redefinidos os propósitos, as diretrizes e a prática mais concreta da intervenção estatal na região. Os discursos e planos oficiais continuaram a se reportar (agora com uma ênfase bem menor) a objetivos de cunho social ou a metas que supostamente levariam ao seu alcance, como a obtenção de altas taxas de crescimento do produto ou o fortalecimento da agricultura regional. Mas as prioridades reais eram outras, como explicitavam aqueles próprios planos e pronunciamentos.

Nesse sentido, os planos regionais de desenvolvimento passaram a ser apêndices dos planos nacionais e deixaram de ser aprovados pelo Congresso. Desse modo, iniciou-se na Sudene um processo de esvaziamento e marginalização, não tendo mais a Superintendência qualquer peso na determinação das políticas implementadas. Prova disso é o fato de que o IV Plano Diretor da Sudene foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, como sublinhamos anteriormente, o qual objetivava a incorporação do Nordeste ao processo de desenvolvimento nacional a fim de construir um sistema econômico moderno. As desigualdades regionais seriam combatidas pelo efeito que esses planos nacionais teriam sobre as regiões subdesenvolvidas.

O I Plano de Desenvolvimento do Nordeste⁵ tinha João Paulo Reis Velloso como ministro do Estado do Planejamento e Coordenação e tinha como objetivo-síntese incorporar o Nordeste ao processo de desenvolvimento, buscando criar na região um polo nacional de desenvolvimento. Visava criar condições para que, em médio prazo, a região passasse a crescer a uma taxa em torno de 10% ao ano, única forma de garantir a eliminação das disparidades de desenvolvimento em relação ao Centro-Sul assegurando, ao longo do processo de evolução econômica, uma crescente melhoria dos níveis de vida da população nordestina (CARVALHO, 1979).

O Plano em tela ainda previa a intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira, a reestruturação da economia agrícola do Nordeste e a ampliação da oferta e utilização dos recursos naturais da região. Uma das inovações deste plano residia em dinamizar as atividades relacionadas com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

O governo Médici passou a identificar o tradicionalismo e a baixa produtividade da agricultura como fatores de atraso do Nordeste. Reis Velloso, ministro do Planejamento e Coordenação, dizia no Conselho Deliberativo da Sudene que o problema do Nordeste não era a pobreza, nem a seca, mas a carência de fatores institucionais mais amplos.⁶ Neste sentido, a fim de modernizar o campo, Médici contou com o estabelecimento de dois incentivos: o PIN (Programa de Integração Nacional), instituído pelo Decreto Lei de nº

5. O I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND) –1972/1974 foi aprovado pela Lei n. 5.727 de 04/11/1971; o II PND, aprovado pela Lei n. 6.151 de 04/12/1974, para 1975 a 1979, e o III PND, de 1980 a 1985, aprovado pela resolução n. 01 de 1980 pelo Congresso Nacional.
6. Cf. CARVALHO, 1979.

1.106/70 e o Proterra (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste)⁷. Estes mecanismos direcionavam seus esforços para as principais causas da pobreza rural: desigualdade na distribuição e utilização da terra e deficiência na integração regional.

De acordo com Nabuco (2007), no período entre 1974 e 1986 o Tesouro Nacional destinou cerca de US\$ 5,1 bilhões para a aplicação nos programas de investimento do PIN; o Proterra, no mesmo período, foi responsável pela captação de US\$ 3,4 bilhões para investimentos. Todas essas mudanças no planejamento regional começaram a se consubstanciar a partir do I PND (1972-1974). O resultado da implantação desses dois instrumentos foi que o PIN acabou centrado na construção da Transamazônica e na colonização de pequenas propriedades. Já o Proterra voltou-se para a viabilização da transformação e da modernização da agropecuária do Nordeste.

No entanto, segundo Nabuco (2007), as críticas ao governo se multiplicavam com a necessidade de uma reforma agrária para resolver a questão fundiária, oriundas principalmente do governador Nilo Coelho, de Pernambuco, e do cardeal e arcebispo do Rio de Janeiro, Dom Eugênio Sales. Segundo o autor em tela, as classes dominantes também protestaram contra a transferência de 30% dos recursos da Sudene para o custeio dos projetos do PIN, ou seja, mais um grande corte orçamentário sofrido pela Superintendência.

A retirada da Sudene do cenário federativo no governo Médici foi total. Isso porque o Ministério do Planejamento instituiu o Sistema de Planejamento Federal, pelo Decreto nº 71.353 de 09/11/1972, firmado pelo general Emílio Médici, pelo ministro João Paulo dos Reis Velloso e pelo ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Dizia textualmente o Decreto n. 71.353:

Art. 6º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a Sudene e a Sudam, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais (BRASIL, 1972, p. 3).

Ou seja, à Sudene reservou-se o direito de auxiliar no desenvolvimento regional “onde coubesse”, sem de fato o texto explicitar de que maneira seria esta colaboração. Concentrou seus esforços no campo dos incentivos fiscais e ajuda aos atingidos pelas secas, sendo suas prerrogativas iniciais completamente alteradas.⁸

Com o término do governo Médici algumas orientações prevaleceram nos anos seguintes, respondendo aos princípios de “continuidade”, “coordenação” e “aperfeiçoamento” dos governos militares. Com o governo de Geisel (1974-1979), o discurso com relação ao Nordeste continuava o mesmo: de superação da desigualdade, do tradicionalismo e da baixa produtividade agropecuária. Todavia, a necessidade de legitimação deste Estado também previa ressaltar os êxitos obtidos com os programas governamentais a fim de não espantar os

7. O Proterra foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.179, de 06/07/1971. Os instrumentos utilizados pelo Proterra foram os seguintes: aquisição ou desapropriação de terras julgadas de interesse social; empréstimos fundiários para pequenos e médios produtores rurais; financiamento de projetos destinados à agroindústria; subsídio ao uso de insumos modernos; assistência financeira à pesquisa; sistema de armazenagem; transporte; energia elétrica etc.

8. A ajuda da Sudene aos atingidos pelas secas tinha respaldo financeiro no FEANE (Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste), que tinha como finalidade contribuir para a assistência imediata às populações atingidas pelas calamidades públicas, provocadas por secas ou enchentes. O FEANE serviu de inspiração também para a criação de outro Fundo semelhante, criado em escala nacional, pelo Ministério do Interior, chamado de FUNCAP (Fundo Especial para Calamidades Públicas), criado no Governo Médici, pelo Decreto n. 66.204, de 13/02/70.

investidores. No bojo deste novo governo Geisel surgiu o ambicioso II PND (1974-1979), cujo objetivo era completar a matriz industrial do país e diminuir a dependência externa, além de estimular mecanismos que possibilitassem uma maior complementaridade inter-regional. Para o Nordeste, em particular, o II PND pretendia incrementar o produto nacional e regional aproveitando os tipos específicos do produto que a região podia oferecer.

Continuando com a ideia do “Brasil Potência”, o II PND tinha o desafio de integrar os diversos espaços regionais. Assim, o formato de intervenção do Estado no Nordeste alterou-se através da criação dos chamados “Programas Especiais”, voltados para o desenvolvimento rural de áreas selecionadas e cujos objetivos eram a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora. Aliado a esta alteração na estrutura agropecuária, o II PND estimulava a instalação de grandes complexos industriais no Nordeste⁹ a fim de que os mesmos servissem de suporte e infraestrutura para alicerçar o desenvolvimento que se vislumbrava. A tônica do período passou a ser, portanto, como já assinalaram Oliveira (1977) e Araújo (1995), o “surgimento de economias nacionais regionalmente localizadas”.

Neste processo, a Sudene atuou como simples coordenadora e supervisora das ações, o que por si só já refletiu a crescente marginalização que a instituição vinha sofrendo nos processos de decisão política. Além disso, os Programas Especiais acompanhavam a nova estratégia do governo federal com respeito às “questões regionais”, que enfatizavam a necessidade de integração das regiões brasileiras à economia nacional e não mais a redução das desigualdades regionais. Paralelamente ao enfraquecimento da Sudene, esse período caracterizou-se pelo fortalecimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e do Ministério do Interior.

A Seplan esteve diretamente relacionada com a implantação dos Programas Especiais em meados de 1970, que buscavam criar polos de desenvolvimento na região Nordeste. Entretanto, como veremos na análise destes programas, os polos de desenvolvimento que foram constituídos na região a fim de alicerçar tais programas não tiveram os efeitos propagadores esperados para o restante da economia nacional, frustrando as expectativas. As desigualdades federativas foram mantidas e em alguns casos até aumentadas, pois se agravou a concentração da renda em determinados estados nordestinos. Abaixo, discorreremos sobre os chamados Programas Especiais e suas implicações para o federalismo brasileiro e para o Nordeste, em particular.

9. Como já destacado anteriormente, no decorrer da década de 70, foram implantados no Nordeste o Complexo Petroquímico de Camaçari, o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe, o Polo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Químico-metalúrgico do Rio Grande do Norte, o III Polo Industrial do Nordeste, o Polo Mínero-metalúrgico do Maranhão, além do Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Polo Têxtil de Confeções de Fortaleza, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco e do Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte).

2. Os Programas Especiais e o Nordeste

O Polonordeste foi um dos programas que teve mais visibilidade entre os Programas Especiais implantados durante o regime militar, na gestão do II PND, sob o governo de Ernesto Geisel. Em 1972, Médici encomendou, através do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), de um consórcio constituído pela *Societè Centrale pour l'Équipement Du Territoire International* (SCET – International) e pelos Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria (Sirac), um estudo visando o entendimento das condições climáticas e do subdesenvolvimento do Nordeste. Tais condições climáticas passaram a ser interpretadas como um fenômeno de natureza estrutural e não apenas de natureza ecológica, ocasionada pela seca.¹⁰ Ou seja, ignorava-se todo o esforço empreendido por Furtado, através do GTDN e da própria Sudene, o qual já tinha apresentado resultados de estudos que mostravam que o problema do Nordeste não era a seca, mas o subdesenvolvimento.

A partir da realização de tais estudos, o governo Geisel criou, pelo Decreto Nº 74.794 de 30/10/74, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — Polonordeste, o qual se baseou em debates travados pelo então Ministério do Comércio, do Interior e da Agricultura. Este esforço de Geisel seguia, na realidade, as orientações “macro” contidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79), que previam o crescimento do país, enfatizando, entretanto, a necessidade de uma política de desenvolvimento regional. O Polonordeste antecipava-se em determinar que o desenvolvimento rural do Nordeste deveria acontecer de maneira integrada com todos os níveis da federação, embora o enfoque do programa priorizasse as áreas ditas dinâmicas, economicamente ativas, a partir das quais se disseminaria o desenvolvimento para as áreas mais periféricas da região.

O segundo no rol dos Programas Especiais, o Projeto Sertanejo, surgiu atrelado ao II PND, e perpassou os governos Geisel e Figueiredo. Criado em 1976 através do Decreto Lei de nº 78.299 de 23/08/76, seguiu a tendência do Polonordeste, visando à modernização da agropecuária nos perímetros restritos ao semi-árido. A zona semi-árida do Nordeste sempre foi objeto de preocupação do governo federal, tanto pela expressividade territorial como principalmente pelos sérios problemas econômicos e sociais que essa irregularidade climática acarretava a quem residisse na região. A cada período de estiagem (que foram muitos ao longo dos anos), repetiam-se os mesmos problemas de prejuízos econômicos e desagregação social, com adoção de medidas paliativas pelos governantes como abertura de frentes-de-trabalho e prorrogação de créditos bancários contraídos pelos produtores rurais.

Reconhecendo que as intervenções governamentais voltadas para a solução de problemas do semi-árido nem sempre assumiram o desejável caráter

10. O próprio Plano Integrado para o Combate Preventivo das Secas, editado preliminarmente em 1971 e depois definitivamente em 1973, reconheceu que o Nordeste era uma região que apresentava grande fragilidade econômica e para tanto, deveria ser criado um sistema de economia agrícola, em áreas de maior potencial, para que os efeitos das estiagens periódicas fossem combatidos.

de prevenção, integração e continuidade, o governo federal, com o apoio da Sudene e do Minter, idealizou o Projeto Sertanejo, criado em agosto de 1976.

Em todos os Programas Especiais, a questão hidráulica aparecia como um ponto-chave, embora apenas destacada nestes projetos como um segmento de apoio técnico. O Prohidro surgiu desta maneira em 1979, como um Programa Especial Complementar no bojo do III PND no governo de Figueiredo e voltou-se especificamente para a questão do problema do armazenamento da água, principalmente nas regiões mais secas do Nordeste. Ele é descrito como “complementar” porque andou paralelamente à execução do Polonordeste, do Projeto Sertanejo e do Programa de Irrigação (BRASIL. Avaliação do Prohidro, 1985). Outro aspecto que diferencia o Prohidro dos demais Programas Especiais é que ele esteve sob a influência direta da Sudene, tanto nas diretrizes quanto aos aspectos relacionados à sua execução. As duas instituições que estiveram realmente envolvidas foram, portanto, o Minter e a Sudene, executora do Programa. As duas ações principais do Programa, grosso modo, eram a abrangência do aspecto social, visando elevar a disponibilidade de água para abastecimento das comunidades rurais, e a vertente econômica, visando o suporte hidráulico para a irrigação.

Finalmente, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria (PDAN) objetivava a modernização da agricultura tradicional do Nordeste, setor frágil da economia, principalmente pelas condições climáticas da região. Neste sentido, este Programa visava à correção das deficiências típicas de uma agricultura tradicional, melhorando o nível tecnológico, a estrutura administrativa e a capacidade gerencial (BRASIL. Avaliação do Programa de Agroindústria, 1985). Como o Programa previa a intensa participação da iniciativa privada, o papel do governo federal seria o de impulsionar os empresários para investirem nos projetos recomendados. O órgão responsável pela implantação efetiva do Programa era parte integrante da Sudene, chamada Agência de Promoção do Programa Agroindustrial (Promagri). Esta Agência, além de estar ligada à Sudene, era apoiada pelo BNB (Banco do Nordeste do Brasil) contando também com representantes da Seplan, IPEA, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério do Interior e secretarias estaduais de Planejamento.

Como o PDAN previa a instalação de projetos privados agroindustriais, estes mesmos projetos acabaram voltando-se para o financiamento de empresas de grande porte, onde os 91 empreendimentos pretendidos pelo programa obtiveram recursos financeiros da ordem de Cr\$ 32 bilhões entre 1975 e 1982 (MINTER, 1985).

Os Programas Especiais aqui citados, típicos do regime militar, tiveram um ponto de convergência: operaram em um ambiente que propiciou o esvaziamento das instituições de desenvolvimento regional. Apesar de o discurso dos militares centrar na retórica do desenvolvimento regional nordestino, na

realidade os programas implantados neste período tiveram muitas características da “fase hidráulica”, que via na seca uma medida a ser combatida de imediato. Além disso, o II PND no governo Geisel foi atropelado por uma forte crise internacional, devido principalmente ao choque do petróleo, com juros exorbitantes e aumento do endividamento externo. O efeito deste fenômeno se espalhou, inevitavelmente, para o Nordeste. Ao associar o atraso do Nordeste ao tradicionalismo e à baixa produtividade, a equipe econômica do governo federal via na modernização da agricultura a salvação para todos os problemas. A modernização vinha ainda sob as vestes da dinamização da economia nacional e regional, além da criação de empregos nos meios urbano e no rural. Por trás do discurso desenvolvimentista buscava-se, na realidade, evitar uma explosão demográfica e social no Nordeste, preconizada pelo Banco Mundial. Além disso, havia a necessidade de se criar uma classe média rural, capaz de estabilizar politicamente o regime.

Neste sentido, os Programas Especiais buscavam legitimar o Estado militar, enfrentando as tensões no campo, tentado atacar o problema das secas, pois os Programas de Emergência até então implantados geravam um custo alto para o Estado. Além disso, os Programas Especiais visavam a geração de empregos, essenciais para barrar a migração para as outras regiões e também para os grandes centros nordestinos. Segundo dados dos Anais da Reunião de Trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural do Nordeste (1984), em 1973, a Sudene estimava que 81% das famílias que habitavam o meio rural recebiam uma renda salarial inferior ao limite considerado como de pobreza absoluta, concentrando-se no Sertão.

Tais números indicavam que face à crise que se instalava no pós-74, iniciaram-se no interior da sociedade o desenvolvimento de ideias que se contrapunham ao governo, especialmente legitimadas pela desaceleração do crescimento. Grande parte do discurso em favor dos pobres e oprimidos advinha da Igreja, que culminou nos movimentos pró-redemocratização. Além disso, o resultado dos Programas Especiais para o Nordeste não surtiram o efeito esperado pelo regime. Segundo dados da Sudene (1985), o Projeto Sertanejo, por exemplo, recebeu 60% dos recursos estimados para 1980, decaindo para 50% dos relativos a 1981, além dos atrasos nas liberações destes recursos. Característica que não ficou restrita apenas ao Projeto Sertanejo, mas a todos os Programas Especiais. Além disso, como ressalta Carvalho (1987, p. 230):

Foram desfavoráveis a um melhor funcionamento a superposição e a falta de coordenação entre as diversas agências e programas que, às vezes, atuavam em uma mesma área e com o mesmo público-meta, sem qualquer integração; a dispersão, duplicação e desperdício de recursos consequentes e a criação de uma pesada e custosa máquina burocrática para a administração dos Programas; o autoritarismo no planejamento e a viabilização dos seus projetos,

excluindo os supostos beneficiários e as próprias equipes técnicas mais diretamente responsáveis pelas ações executivas dos processos de decisão, bem como a contradição existente entre alguns dos objetivos visados pelos Programas Especiais e os propósitos e procedimentos mais amplos das políticas agrícolas aplicadas no Nordeste por parte do Estado.

A questão fundiária e a necessidade de uma reforma agrária não foram resolvidas naquele momento e a modernização conservadora sobressai nos programas governamentais. Concomitantemente, os Programas Especiais também previam uma melhor adaptação do nordestino com o período das secas, mas nenhum deles conseguiu tal objetivo. Com relação ao emprego, também previsto, os resultados daqueles programas foram insignificantes ou contraproducentes, conforme dados da Sudene (1985). Alguns objetivos como o avanço da integração nacional foram atingidos, porém permaneceram as disparidades inter-regionais, a fragilidade da região no período das estiagens e a pobreza. O governo federal, por sua vez, continuava com o discurso de que o problema do Nordeste, quase incontrolável, era por conta das secas, acabando com o projeto do GTDN, o qual determinava que a realidade do Nordeste era mais complexa do que somente a questão das secas.

3. O cenário nordestino pós-milagre econômico

Como ressaltado no item anterior, os Programas Especiais não tiveram influência no sentido de alterar a estrutura econômica do Nordeste. Ao lado dos Programas Especiais no campo, o resultado da industrialização priorizou uma desconcentração produtiva em favor do Nordeste; a nova indústria nordestina passou a privilegiar uma rede de relações com outras regiões, alargando a estrutura produtiva. Todavia, o aumento do crescimento econômico verificado no Nordeste a partir da segunda metade da década de 1960 tem estreita ligação com o comportamento da economia nacional: ambas cresceram e desaceleraram em períodos idênticos.

Nos anos 1970 houve uma grande expansão do produto regional das regiões periféricas, particularmente do Nordeste, devido ao aumento da concentração de investimentos na região a partir de então. Esta concentração favoreceu, por consequência, o aumento significativo de sua participação do Nordeste do PIB brasileiro, no período de 1970 a 1999, como pode ser verificado na tabela seguinte:

Tabela 1- Distribuição do PIB segundo regiões - 1970 a 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

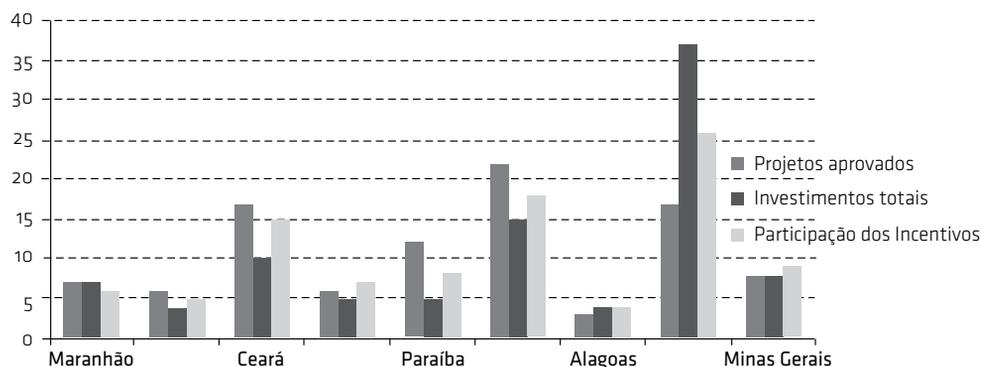
Fonte: Sudene. Região Nordeste do Brasil em números, 2003.

Cabe apontar as medidas que favoreceram este crescimento da região Nordeste, principalmente a partir dos anos 70. Em primeiro lugar, de 1960 a 1967 iniciou-se uma fase em que o Nordeste passou a ser contemplado com as alterações dispostas pela Sudene, com uma maior capacidade de investimentos públicos na região. Além disso, os incentivos financeiros e fiscais da Superintendência foram atrativos para os investimentos privados, estimulando tanto as novas indústrias quanto as já existentes. No período conhecido como “o milagre econômico”, que vai de 1967 a 1973, o Nordeste foi integrado à economia nacional, passando a acompanhar o dinamismo desta economia e apresentando um crescimento de 11% ao ano. Seguindo o ciclo da “indústria pesada”, o Nordeste foi contemplado com a instalação de atividades econômicas ligadas ao petróleo e à petroquímica, premiado com esta “desconcentração espacial da economia”.

Um terceiro aspecto que explica o crescimento da economia nordestina foi a inserção da mesma na política do II PND que, devido ao sonho do Brasil como “grande potência”, pode incrementar sua área de infraestrutura como transporte, energia e comunicações. Em grande parte esse crescimento deveu-se à migração das empresas do Centro-Sul para a região. O deslocamento de grandes grupos industriais concentrados no Sudeste que migraram para o Nordeste pode ser explicado levando-se em consideração diversos fatores, ressaltados por Guimarães Neto (1995): (1) desaceleração da economia nacional após o ciclo expansivo da fase do “milagre econômico”, cujos efeitos negativos se concentraram na região mais industrializada do país; (2) institucionalização das políticas setoriais do II PND, somados, em alguns casos, à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; (3) fortalecimento das organizações sindicais na região metropolitana em relação às regiões periféricas; (4) instituição de políticas ambientais restritivas, além da frequente incidência de problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros e; (5) possibilidades de aproveitamento de vantagens locacionais a partir da exploração de determinados recursos naturais (ainda não incorporados ao sistema produtivo), com a ampliação e modernização da infraestrutura de transportes e comunicações nas novas áreas.

No entanto, este grande crescimento observado trouxe algumas consequências negativas para a região. Houve uma grande concentração industrial em determinadas cidades em detrimento de outras aumentando, assim, a desigualdade intra-regional. Importante observar que, segundo dados do BNB-Sudene, de um total de 2.820 projetos aprovados pela antiga Superintendência entre 1962 a 1990, a grande maioria deles concentrou-se nos três principais centros nordestinos como Ceará, Pernambuco e Bahia, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Distribuição dos Incentivos/Investimentos - 1962 a 1990



Fonte: Sudene. Região Nordeste do Brasil em números, 2003.

Isto pode ser explicado pela força dos empreendimentos controlados pelo capital nacional e internacional, que preferiam instalar-se em grandes centros urbanos. Entretanto, podemos também verificar que, à medida que o federalismo foi se alterando e diminuindo, inclusive quanto aos padrões cooperativos verticais entre a União e os estados, passou a haver uma diminuição no padrão de cooperação horizontal. Os próprios estados nordestinos passaram a destoar, economicamente, em termos de investimento.

A crise dos anos 1980, provocada em grande medida pelo endividamento externo do Brasil, reduziu a capacidade de investimento do Estado na economia como um todo. A partir desta data foram criados sucessivos planos de estabilização econômica, seguido de um dismantelamento do aparelho estatal, culminando na transformação de diversos órgãos dentre eles, a Sudene e a Sudam. Ainda com a crise econômica nacional, o Nordeste continuou crescendo e atingindo, inclusive, um PIB superior à média registrada pela economia brasileira no período, conforme pode ser verificado na tabela 2:

Tabela 2 - Taxa anual de crescimento do PIB do Brasil e do Nordeste - 1960 a 1998

Períodos	Brasil (%)	Nordeste (%)
1960-70	6,1	3,5
1970-80	8,6	8,7
1980-90	1,6	3,3
1990-98	2,7	3,0

Fonte: Sudene. Boletim conjuntural Nordeste do Brasil, 2000.

Assim, como resultado do esforço de ampliação da capacidade produtiva nos diversos segmentos da economia regional, o PIB nordestino experimentou um crescimento exponencial a partir dos anos 60, elevando a contribuição regional na formação do PIB brasileiro de 13,2% em 1960 para 17,0% em 1990, embora tenha caído para 16% em 1995.¹¹ No entanto, é preciso considerar também o impacto desse grande desenvolvimento da economia nordestina no interstício 1970 a 2000, quando em praticamente todas as regiões brasileiras houve um aumento considerável nos indicadores sociais; crescimento verificado tanto na fase de crescimento acelerado quanto na fase de retração e declínio nos anos 1980 e 1990, conforme verificado abaixo:

Tabela 3 - Indicadores sociais por regiões - 1970 a 2000

REGIÕES	Esperança de vida ao nascer por regiões				Mortalidade infantil (% por 1.000 nascidos c/vida)				Taxa de alfabetização (15 anos ou mais - %)				Coeficiente de Gini para a renda			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
Norte	54	64	68	68	95	81	101	29	63,0	69,4	75,9	88,4	0,534	0,589	0,591	0,537
Nordeste	44	52	59	66	151	121	88	43	46,1	54,1	63,5	73,4	0,596	0,618	0,622	0,576
Sudeste	57	64	67	70	86	71	71	21	77,1	83,6	88,2	92,2	0,615	0,584	0,578	0,546
Sul	60	67	70	71	77	61	62	18	76,5	84,2	88,7	92,2	0,574	0,574	0,567	0,527
Centro-Oeste	56	65	68	69	81	78	80	21	67,5	76,5	83,9	89,2	0,519	0,626	0,610	0,572
Brasil	53	60	65	68	114	88	52	29	67,0	74,7	80,6	86,7	0,639	0,611	0,602	0,566

Fonte: Sudene. Estudo para inserção da Sudene nos subgrupos de trabalho do Mercosul, 1995.

Pelos dados da tabela, podemos constatar que mesmo havendo uma melhoria significativa no nível de vida dos nordestinos, ainda existem grandes defasagens do Nordeste em relação às demais regiões. A expectativa de vida apresentou uma melhora significativa no Nordeste: em 1970 era de 44 anos, aumentando em 2000 para 66 anos. Uma comparação no mesmo período revela que a expectativa de vida no Sudeste, no mesmo período considerado, aumentou de 57 anos para 70 anos. O mesmo pode-se dizer em relação à mortalidade infantil e à taxa de alfabetização; apesar da melhora nos indicadores, os valores apresentados pela região Nordeste ainda permanecem bastante discrepantes se comparados ao restante da federação. Outro indicador que

11. Dados da Sudene, Carta de conjuntura nordeste do Brasil, 1999.

demonstra a disparidade do Nordeste em relação ao restante das regiões brasileiras é a incidência da pobreza que caracteriza a região, com um quadro que denota com nitidez a assimetria existente entre o crescimento econômico e a evolução dos indicadores sociais nos 40 anos de atuação da Sudene.

Pelos dados fornecidos acima podemos notar que, regionalmente, o Nordeste apresentou melhora no número de seus pobres. Por outro lado, uma análise mais atenta demonstra que, comparado a outras regiões do país, houve um aumento significativo, em cada década, do número de indivíduos pobres nordestinos. Assim, os números apontam que permaneceram profundas as desigualdades na federação brasileira, com o Nordeste destoando das demais regiões no que diz respeito à miséria.

Tabela 4 - Número de pobre e incidência da pobreza absoluta e relativa - 1970/1980/1988/1999

REGIÕES	Participação dos pobres por regiões								Participação dos pobres por regiões no total do país			
	1970		1980		1988		1999		1970	1980	1988	1999
	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	1.865,3	59,3	1.738,4	30,9	1.327,4	29,1	3.813	36,2	4,2	5,9	3,0	8,8
Nordeste	19.422,1	76,8	16.657,2	49,6	23.776,3	58,8	21.873	48,8	43,5	56,6	53,0	50,7
Sudeste	13.178,5	37,7	5.968,2	12,0	11.426,1	18,5	11.491	17,0	29,5	20,3	22,5	26,6
Sul	7.582,2	51,4	3.336,5	18,2	5.418,0	25,0	4.402	18,3	16,9	11,3	12,1	10,2
Centro-Oeste	2.640,5	58,4	1.746,7	24,1	2.874,6	29,7	2.463	22,3	5,9	5,9	6,4	5,7
Brasil	44.674,6	54,1	29.447,0	34,8	44.822,4	32,5	43.129	27,7	100	100	100	100

Fonte: GUIMARÃES NETO, 1995.

Além disso, é preciso considerar que o desenvolvimento nordestino dos anos 1970 foi, em grande medida, caracterizado pela sua integração com as demais regiões do país, inclusive com as indústrias do Sudeste. Nas quatro décadas que sucederam a criação da Sudene, o Nordeste cresceu em média mais que o Brasil, fazendo o PIB disparar. Porém, é preciso ressaltar que esse desenvolvimento foi impulsionado, em grande medida, pela integração do Nordeste com o restante do país e não somente por uma valorização da região.

Conclusões

Este artigo pretendeu fornecer elementos explicativos para as mudanças ocorridas nas orientações da Sudene enquanto arena de planejamento regional. O período militar promoveu uma grande centralização de recursos e de poder no Executivo Federal inaugurando o chamado modelo federativo unionista autoritário (ABRUCIO, 2002). A Sudene perdeu o posto de ser vinculada à Presidência da República, sendo integrada ao recém-criado Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (Mecor), transformado posteriormente em Ministério do Interior. Celso Furtado foi obrigado a deixar o país, deixando também o trabalho iniciado anteriormente para desenvolver o Nordeste.

Como salienta Sallum Jr (1996), o período militar-autoritário nunca teve homogeneidade e caracterizou-se por uma duplicidade normativa constitucional/institucional, resultante de polarizações ideológicas dentro do bloco militar. O grupo “Castelista” (1964-1967), como destacamos, com o ministro Roberto Campos, tratou de propor medidas visando uma transformação do setor agrícola, preconizando a realização de uma reforma agrária. Castelo Branco considerava que para a estabilidade do novo regime, a revitalização do campo era essencial a fim de conter agitações, preocupação que perpassou também o governo de seu sucessor, Costa e Silva.

Na formação do governo Costa e Silva, a Superintendência foi entregue ao general Euler Bentes, que atuou diretamente com o general Albuquerque Lima, ministro do Interior. Ambos os atores políticos pertenciam à chamada Ala Nacionalista das Forças Armadas e que tinha como pressupostos a soberania, a segurança e a integração da nação. Costa e Silva foi responsável por aprovar o IV Plano Diretor da Sudene (1969-1973), que trazia algumas concepções do GTDN. Assim, nota-se que houve uma sobrevida do Projeto do GTDN durante os dois primeiros governos do período militar, devido a dois fatores principais. Em primeiro lugar, os militares não tinham um projeto para o Nordeste, sendo mais fácil continuar com os pressupostos do GTDN e da própria Sudene. Em segundo lugar, o Nordeste continuava apresentando baixos níveis de desenvolvimento necessitando, ainda, da ajuda federal.

Vale destacar que esta sobrevida do projeto inicial da Sudene foi curta e transformou-se durante a transição do governo de Costa e Silva para o governo Médici. No governo Médici houve início do processo de esvaziamento e marginalização da Sudene, não tendo mais a Superintendência qualquer peso na determinação das políticas implementadas. Prova disso está no fato de que o IV Plano Diretor foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, cujo objetivo central era incorporar o processo de desenvolvimento do Nordeste ao processo de desenvolvimento nacional, com o intuito de

construir um sistema econômico moderno. As desigualdades regionais seriam combatidas pelo efeito que estes planos nacionais teriam sobre as regiões subdesenvolvidas.

As transformações na Sudene durante o governo Médici foram grandes. Isso porque o Ministério do Planejamento instituiu o “Sistema de Planejamento Federal”, pelo Decreto nº 71.353 de 09/11/1972, firmado pelo general Emílio Médici, pelo ministro João Paulo dos Reis Velloso e pelo ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Dizia textualmente o Decreto n. 71.353: “Art. 6º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a Sudene e a Sudam, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais”. (BRASIL, 1972, p. 3).

Com o término do governo Médici algumas orientações prevaleceram nos anos seguintes, respondendo aos princípios de “continuidade”, “coordenação” e “aperfeiçoamento” dos governos militares. Com o governo de Geisel (1974-1979), o discurso com relação ao Nordeste continuava o mesmo: de superação da desigualdade, do tradicionalismo e da baixa produtividade agropecuária. Todavia, a necessidade de legitimação deste regime também previa ressaltar os êxitos obtidos com os programas governamentais a fim de não espantar os investidores. No bojo deste novo governo Geisel surgiu o ambicioso II PND (1974-1979) cujos objetivos eram completar a matriz industrial do país e diminuir a dependência externa, além de estimular mecanismos que possibilitassem uma maior complementaridade inter-regional. Para o Nordeste em particular, o II PND pretendia incrementar o produto nacional e regional aproveitando os tipos específicos do produto que a região pudesse oferecer.

Neste processo, a Sudene atuou como simples coordenadora e supervisora das ações, o que por si só já reflete a crescente marginalização que a instituição vinha sofrendo nos processos de decisão política. Além disso, a questão regional não era tratada através de uma instituição específica, mas obedecia a estratégia do governo federal que enfatizava a necessidade de integração das regiões brasileiras à economia nacional e não mais a redução das desigualdades regionais. Paralelamente ao enfraquecimento da Sudene, este período caracterizou-se pelo fortalecimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e do Ministério do Interior.

Com o II PND, surgiram os chamados Programas Especiais, responsáveis pela modernização da agricultura. Estes Programas, criados pelo regime militar, tinham objetivos claros que reforçavam o caráter de uma modernização conservadora à medida que propunham a modernização da infraestrutura agrícola e a transformação da agropecuária tradicional em economia de mercado.

A conclusão a que se chega ao analisarmos os programas dos militares para o Nordeste é que prevaleceram as estratégias conservadoras e, sobretudo,

concentradoras típicas do regime político em vigor naquele momento. Além disso, o papel da Sudene foi residual, fazendo com que a instituição tivesse apenas um caráter consultivo, não mais de planejamento e execução. Argumentamos que perdurou, neste momento, a cooperação vertical tradicionalista, em que o governo central era o grande detentor de poder e o repassava da maneira que lhe convinha, conforme pudemos observar com o andamento dos projetos por ele empreendidos.

Concluimos, por fim, que a partir do regime militar, houve um esfacelamento da Sudene, enquanto instância capaz de intermediar as atividades produtivas no Nordeste. O histórico da Superintendência até 1964 demonstra a fragilidade da instituição, com grandes dificuldades para se manter no cenário federativo e para cumprir os programas e projetos. Essa fragilidade aumentou a partir do período militar, quando a Superintendência não foi capaz de se estabelecer enquanto instituição apta a mediar os conflitos da região Nordeste, e acabou por permanecer com atribuições apenas consultivas e de análise dos problemas nordestinos.

§

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ARAÚJO, T. B. A Relevância da Sudene no desenvolvimento regional. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coord). *Seminário Internacional "Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste"*. Recife: Sudene, 2000. p. 167-174.
- _____. Nordeste, Nordeste. Que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (Orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Editora UNESP, 1995. p. 473-495.
- BRASIL. *Avaliação do Programa de Agroindústria*. Minter, Sudene, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).
- BRASIL. *Avaliação do Prohidro*. Minter, Sudene, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto nº 71.353, de 9 de Novembro de 1972*. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Brasília, 1972.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. *Sudene. Desempenho da Economia Regional do Nordeste*. Recife: 1985.
- CARVALHO, I. M. M. *O Mito da necessidade – discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1992.
- _____. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: Hucitec-Sudene, 1987.
- CARVALHO, O. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- _____. *Desenvolvimento regional: um problema político*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- FURTADO, C. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, jun. 1997. pp. 41-99.
- _____. Dimensões, Limites e Implicações da Desconcentração Espacial. In: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-399.
- LIMA, M. C. O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964). In: Furtado, C. (1920-2004). *O Nordeste e a saga da Sudene – 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009.
- NABUCO, M. R. A desinstitucionalização das políticas regionais no Brasil. Minas Gerais: *Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais* nº 2, vol. 1, 2007.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense, 1975. (Seleções Cebrap 1).
- _____. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1984.
- _____. *Elegia para uma (Re)ligião. Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- _____. *Quem tem medo da governabilidade?* São Paulo: Novos Estudos Cebrap, nº 41, março 1995. p. 61-77.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Sudene. Boletim Sócio-Econômico do Nordeste*. Recife: vol. 1, n. 2, 1985.
- _____. *Sudene. Região Nordeste do Brasil em números*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.
- _____. *Sudene. Boletim Conjuntural Nordeste do Brasil*. Recife, 2000.
- _____. *Sudene. Estudo para Inserção da Sudene nos Subgrupos de Trabalho do Mercosul*. Recife: Coordenadoria de cooperação internacional, 1995.

Recebido em 22/10/2013

e aceito em 2/11/2013