

Segunda parte - Desenvolvimento regional no nordeste brasileiro

Políticas adotadas após a instituição da Sudene

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Políticas adotadas após a instituição da Sudene. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 205-227. Diversidades Regionais collection. ISBN 9788578792770. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

POLÍTICAS ADOTADAS APÓS A INSTITUIÇÃO DA SUDENE

As ações do Governo Central no Nordeste têm sido muito variáveis, seja pela sua abrangência limitada, seja pela sua descontinuidade. Entretanto, como se viu no item 7.2, anterior, elas foram e continuam sendo concebidas e postas em prática com intensidade e duração que consideram em grande medida os impactos dos efeitos das secas. A única exceção, neste sentido, correspondeu à estratégia proposta pelo GTDN, apenas em parte executada pela SUDENE, como se verá aqui.

Sequenciando as análises apresentadas, em particular as do item 7.2, examinar-se-ão agora os principais elementos das políticas adotadas, a partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, destacando-se de 1959 para cá três períodos importantes neste sentido: 1959-1960, 1961-1971 e o período posterior a 1972, no qual estão contidas orientações que irão prevalecer, em linhas gerais, até o final de 1979, quando terminará a vigência do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

8.1 PERÍODO 1959-1960

Nesse período, a economia do Nordeste começou a ser orientada por políticas completamente diferentes das praticadas até então. As ações executadas, embora não tenham seguido um plano de desenvolvimento específico, como iria ocorrer depois de 1961, seguiram definições e diretrizes, como as estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste-CODENO, sucessor do GTDN, que alicerçaram, inclusive, toda a atuação governamental posterior,

tomando-se por base a estratégia concebida pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Não se pode também dizer que os programas e projetos de tal período tenham seguido critérios relativamente adequados, como os que iriam presidir o detalhamento das futuras etapas do Plano Diretor Plurianual.

A estratégia proposta pelo GTDN, no documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, ao contrário das orientações anteriores, assentam-se em elementos analíticos sobre a realidade regional fundamentalmente diversos dos utilizados até aquele momento. Como resultado, a concepção apresentada era diferenciada não apenas do ponto de vista setorial como em termos espaciais. Além disso, no seu conjunto, estavam efetivamente explicitadas linhas de ação que poderiam conformar na prática consideráveis mudanças na estrutura econômica da Região.

O Plano de ação apresentado pelo GTDN e incorporado, em sua quase totalidade, ao I Plano Diretor, baseava-se nas seguintes diretrizes:

- i. Intensificação dos investimentos industriais, visando a criar no Nordeste um *centro autônomo de expansão manufatureira*;
- ii. Transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- iii. Transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e
- iv. Deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes

populacionais criados pela organização da economia da faixa semi-árida”. (BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. Recife, SUDENE, 1967: 14.)

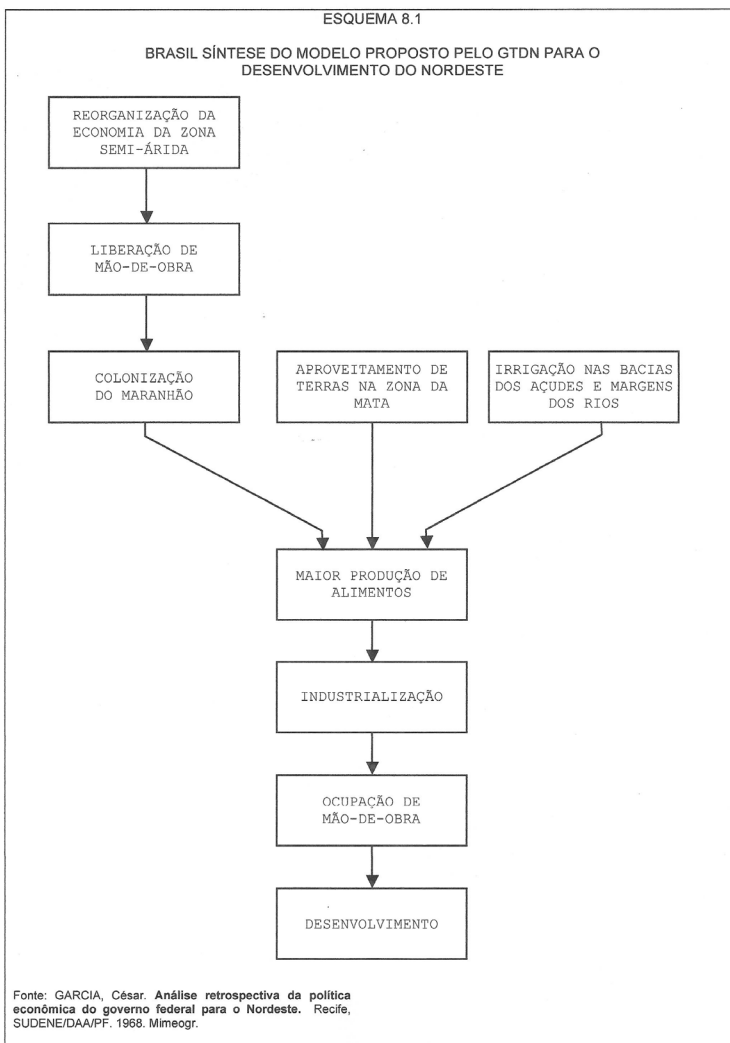
A estratégia do GTDN, com suas variantes setoriais e espaciais, pode ser visualizada através da síntese constante do Esquema 8.1, adiante.

8.2 PERÍODO 1961-1971

Para esse período foram elaborados e executados quatro Planos Diretores, subordinando-se os resultados dos esforços de planejamento e de execução às variações e mudanças por que passaram a SUDENE, as entidades da administração ordinária federal e as instituições dos governos dos Estados da Região. Os trabalhos do início do período, dadas as alterações implícitas nas estratégias dos *Planos Diretores*, representaram a fase de dinamismo e ascensão da Superintendência. Seu perfil. Entretanto, começou a perder nitidez, no contexto de sua concepção original, a partir do início do segundo quartel desse decênio, como se verá ao longo deste item e, em particular, no curso da análise do item 9, adiante.

8.2.1 I Plano Diretor

As diferentes etapas do Plano Diretor contemplaram, com maior ou menor ênfase, na medida das possibilidades oferecidas pelas condições políticas correspondentes a esses momentos de atuação, as diretrizes do GTDN. O tratamento analítico dos problemas regionais bem como as formas extraordinárias de intervenção governamental foram sendo detalhados e aprofundados gradativamente. em cada uma das etapas do Plano. Deve-se, contudo, salientar que o *I Plano Diretor*, elaborado no auge das motivações que presidiram os esforços de renovação regional, equivalem, em termos de conteúdo e de forma, ao mais completo dos quatro Planos Diretores.



O I Plano Diretor – aprovado pela Lei nº 3.995, de 14.12.1961 – trienal no projeto, mas apenas anual na prática, propunha como fundamental ao desenvolvimento do Nordeste a seguinte estratégia: ⁶⁴

⁶⁴ Uma revisão dessas questões foi produzida em 1971, no contexto da elaboração de documento sobre **A Experiência de Planejamento da SUDENE**. Esse documento, iniciado em 1971, sob a coordenação do autor, na época Diretor da Assessoria Técnica da SUDENE, foi produzido pelos técnicos Luís Fernando Correia de Araújo, Luiz Eduardo

- i. Reestruturar a economia rural, visando um aproveitamento mais racional dos recursos de terra na zona úmida, um aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação, além da criação na caatinga de uma economia resistente aos efeitos das secas;
- ii. Colonizar ou povoar terras subutilizadas, na zona úmida, no Maranhão e Sul da Bahia orientando os movimentos de população;
- iii. Consolidar o parque manufatureiro da Região, implantando indústrias de base com força germinativa;
- iv. Modernizar as indústrias tradicionais e desenvolver atividades artesanais;
- v. Melhorar as condições de abastecimento através de política de preços e da criação de reservas de alimentos para utilização em caso de seca;
- vi. Promover um melhor aproveitamento dos recursos de água; e
- vii. Criar infraestrutura e melhorar as condições sanitárias, promovendo a efetivação de investimentos em transportes, energia e saneamento.

As repercussões do I Plano Diretor não podiam ser imediatas, uma vez que as medidas ali propostas foram executadas, apenas

de Magalhães, Carlos Luiz de Miranda, Tania Bacelar e Edmilson carvalho. Por problemas de ordem administrativa, não foi editado, e sua versão final não chegou a ser concluída. O texto posto em circulação, em versão preliminar e sujeita a revisão, não corresponde ao trabalho integral do grupo. Posteriormente, o texto foi utilizado como base para a elaboração de documento apresentado pela SUDENE no *Seminário sobre Desenvolvimento Regional*, realizado em Brasília, no período de 17 a 19 de outubro de 1972, entre o Brasil e a Comunidade Econômica Europeia, sob o patrocínio do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Cf. BRASIL. SUDENE. Assessoria Técnica. **A experiência de planejamento da SUDENE**. Recife, 1972. Mimeogr.

parcialmente, no correr do exercício de 1962. Entretanto, elas tiveram prosseguimento na etapa seguinte, ao entrar em vigor, no ano de 1963, o II Plano Diretor.

8.2.2 II Plano Diretor

Esse plano, com vigência no período 1963-1965, foi aprovado pela Lei nº 4.239, de 22.06.1963, incorporando em grande parte as diretrizes estabelecidas no primeiro. A ação do poder público na Região durante o triênio orientar-se-ia de acordo com os seguintes objetivos estratégicos: ⁶⁵

i. Modificação progressiva da estrutura agrária, visando o aproveitamento intensivo das terras úmidas na proximidade dos principais centros urbanos, a diversificação das culturas em benefício da produção de alimentos e a redução da importância relativa das grandes plantações de cana, como fonte de emprego, graças à elevação dos rendimentos e à concentração da área dessa cultura, permitindo a multiplicação de unidades familiares e de cooperativas;

ii. Incorporação à economia do Nordeste, mediante programas de povoamento, das terras úmidas ainda não ocupadas, a fim de ampliar as bases da agricultura regional e absorver excedentes de mão-de-obra da zona semiárida;

iii. Transformação da atual economia da zona semiárida, adaptando-a ao meio para que seja mais resistente às secas e aumente sua produtividade; e

iv. Absorção dos grandes excedentes de mão-de-obra existentes nas zonas urbanas, pela criação de formas permanentes de emprego em indústrias e serviços correlatos, capazes de tornar mais

⁶⁵ BRASIL. SUDENE. **II plano diretor de desenvolvimento do Nordeste: 1963-1965**. 2ª ed. Recife. 1966: 17.

variada a estrutura econômica, elevar a produtividade média e criar classe empresarial apta para liberar o desenvolvimento.

Para alcançar tais objetivos, estritamente qualitativos, pretendia o Governo Central, por intermédio da SUDENE, orientar suas ações na Região em direções que requeriam a criação de uma moderna infraestrutura de serviços de transportes e energia elétrica; a realização de levantamentos intensivos e sistemáticos dos recursos naturais da área e adaptação de tecnologia com vistas ao aproveitamento mais econômico desses recursos; a promoção da iniciativa privada através da ação coordenada de estímulos de tipo financeiro, fiscal e de assistência técnica; o aperfeiçoamento progressivo do fator humano pela eliminação da barreira do analfabetismo e ampliação da oferta de pessoal técnico; e a melhoria das condições básicas de vida, pela criação de serviços públicos adequados e barateamento da habitação popular. (Brasil. Sudene. II Plano Diretor, 1966:18-19.)

Embora insistindo na modificação e melhoria da estrutura econômica de zonas como a Litoral-Mata (domínio da monocultura da cana-de-açúcar) e a Semiárida (cenário das secas características da Região), o II Plano Diretor não pôde deixar de funcionar na prática como forte instrumento de ampliação da infraestrutura do Nordeste, pela própria facilidade implícita à realização de tarefas dessa natureza. Um dos méritos mais importantes desse plano correspondeu, entretanto, à definitiva institucionalização do sistema de incentivos fiscais, até hoje um dos mais importantes instrumentos de política econômica criado no Brasil para a promoção do desenvolvimento regional.

8.2.3 III Plano Diretor

O III Plano Diretor (1966-1968) difere qualitativamente dos que o antecederam. Isto por conta, de um lado, da ênfase mais explícita conferida à formação, conservação e utilização dos recursos humanos da Região e, de outro, pelo fortalecimento que procurou imprimir ao reaparelhamento das instituições encarregadas da execução dos programas nele contemplados. Além disso, destacou de forma especial

um dos aspectos mais relevantes do problema do planejamento do desenvolvimento regional.

Saliente-se sobre o assunto que “a experiência da SUDENE confirma que o desenvolvimento das regiões reforça e alarga as possibilidades de desenvolvimento dos países como um todo e, assim sendo, é válido afirmar que o planejamento regional é condição da maior eficácia no planejamento nacional. Mas, concomitantemente, tal experiência sugere que qualquer medida no sentido de integrar o planejamento regional no planejamento nacional somente é válida quando se consideram, especificamente, os problemas regionais e não se procura transferir a decisão sobre os mesmos a entidades alheias à região.⁶⁶ Essa colocação, de grande valor conceitual e operativo, conforme menções anteriores, vem perdendo com o passar do tempo a massa crítica adquirida nos anos iniciais de atuação da SUDENE. Do ponto de vista formal, o III Plano Diretor, aprovado pela Lei nº 4.869, de 01.12.1965, não apresentou grandes modificações em relação aos dois anteriores, *v. g.*, em termos de uma maior explicitação quantitativa dos seus objetivos e metas, embora não lhe faltasse, como nos demais, o detalhamento sintético – descritivo e financeiro – dos programas e projetos. Os objetivos globais desse plano estavam expressos pela necessidade de:

i. Aumentar a renda per capita do Nordeste a um ritmo suficiente para diminuir a desigualdade atual em relação ao Centrosul, estabelecendo-se a taxa cumulativa média anual de 7% para o crescimento do produto interno da Região;

ii. Promover a integração espacial e setorial da economia nordestina, buscando dar-lhe complementaridade, evitar distorções locais de crescimento e integrá-la, cada vez mais, na economia brasileira;

⁶⁶ BRASIL. SUDENE. **III plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste: 1966-1968**. 2ª ed. Recife, 1966: 13-14.

iii. Criar novas oportunidades de emprego, afim de absorver o crescimento da população ativa e diminuir o déficit existente e modificar a estrutura atual do emprego em tavor dos setores secundário e terciário da atividade econômica;

iv. Elevar a taxa de crescimento da produção primária (inclusive mineração) no sentido de aumentar a oferta *per capita* de alimentos; ampliar, no setor agrícola, a capacidade do consumo de produtos industriais; e expandir a oferta de matérias-primas; e

v. Alargar as possibilidades de acesso aos benefícios do desenvolvimento, no sentido de propiciar a todos um mínimo de oportunidades de realização pessoal e ensejar melhores condições de mobilidade social. (Brasil. Sudene. III Plano Diretor, 1966: 14.)

Esses objetivos, definidos numa busca lógica de melhores condições para a população regional, deveriam ser alcançados através da adoção de linhas de ação que, em primeiro lugar, elegiam como prioritários vários dos programas e projetos em curso desde o I Plano Diretor. Num segundo momento da execução da estratégia do III Plano Diretor, o governo procuraria, por intermédio da SUDENE, superar alguns dos obstáculos básicos anteriormente identificados, notadamente os relacionados à ineficácia dos instrumentos disponíveis. Em terceiro lugar, tratar-se-ia de identificar novos fatores dinâmicos que, convenientemente aproveitados, assegurassem “um crescimento mais rápido da economia do Nordeste” e lhe possibilitasse “maior autonomia em relação aos centros de decisão situados fora do sistema.” (Brasil. Sudene. III Plano Diretor, 1966: 56-57.)

8.2.4 IV Plano Diretor

As condições institucionais existentes na época de elaboração e aprovação do IV Plano Diretor (1969-1973) eram razoavelmente distintas das até então prevalecentes. Em primeiro lugar, a SUDENE não se subordinava mais à Presidência da República, característica que perdera em 1964, com a criação do Ministério Extraordinário para a

Coordenação dos Organismos Regionais-MECOR, mas ao Ministério do Interior-Minter. E o Minter assumira, ao ser instituído em 1967, com a reforma administrativa do País, legitimada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, ao lado das responsabilidades relativas ao desenvolvimento regional, novas e importantes funções. Incorporaram-se, em consequência, ao Minter, além das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e outras instituições. Nessas condições, a SUDENE não tinha como receber o tratamento especial e extraordinário que lhe fora concedido no início, embora o Nordeste continuasse a requerer cuidados talvez até mais especiais.

Em segundo lugar, a administração pública brasileira contava então com um órgão central de planejamento – o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral –, que começava a preparar, de acordo com certa sistemática, os *Planos Nacionais de Desenvolvimento*, como se viu no item 6.1, anterior. Não havia, ainda, é certo, um adequado sistema de planejamento, em escala nacional, envolvendo todos os órgãos e instituições ligadas ao processo de planejamento. Entretanto, o IV Plano Diretor, diante das novas realidades a que a SUDENE tinha que se render, foi elaborado, como seria lógico e natural que ocorresse, levando em consideração as diretrizes do Governo Central, estabelecidas no Programa Estratégico de Desenvolvimento-PED. O PED, além de trienal (cobria o período 1968-1970), entrara em vigor um ano antes da vigência inicial do IV Plano Diretor. Essas pequenas diferenças funcionaram, sem dúvida, para que os dois planos deixassem de apresentar a compatibilização desejada entre os interesses regionais e os objetivos nacionais.

Embora fossem distintas as condições, o IV Plano Diretor, aprovado pela Lei nº 5.508, de 11.10.1968, foi elaborado com propósitos em muitos sentidos aproximados dos que presidiram a formulação dos três primeiros planos. A economia regional, no período de vigência

desse plano seria orientada de forma a poder alcançar os dois seguintes objetivos:⁶⁷

i. Obtenção de um ritmo de crescimento da economia que possibilite a continuidade do processo, a redução das disparidades inter-regionais e que tenha, como característica principal, um maior grau de independência daquelas variáveis cujo comportamento escape aos centros de decisão do sistema econômico regional; e

ii. Melhoria do nível de vida da população, sobretudo das camadas de mais baixa renda, pela maior oferta de serviços de natureza social e pela incorporação de populações marginais ao processo de produção.

As linhas de ação consequentes se assemelhavam em certa medida às estabelecidas nos planos anteriores, uma vez que se procurava realizar transformações dirigidas para o aumento da eficiência do sistema econômico regional; incorporar ao processo produtivo contingentes populacionais desempregados e subempregados; e executar programas de natureza social voltados “para a melhoria das condições de saúde, educação e habitação.” (Brasil. Sudene. IV Plano Diretor, 1968: 18.)

Embora o plano fosse pouco detalhado em matéria instrumental, registrava em sua parte analítica e descritiva, pelo menos a preocupação de explicitar alguns dos instrumentos mais importantes com que o governo esperava implementar a programação quinquenal definida, **v. g.**, o planejamento e a coordenação, os recursos orçamentários e os incentivos fiscais e financeiros concedidos ao setor privado. É bem verdade que do ponto de vista formal, não seria de todo necessário salientar o conjunto de instrumentos disponíveis no corpo do plano, pela simples razão de se tratar de documento aprovado, como os três anteriores, por lei. E as leis que aprovaram as quatro etapas dos

⁶⁷ BRASIL. SUDENE. **IV plano diretor do desenvolvimento econômico e social: 1969-1973**. 1ª ed. Recife, 1968: 17.

Planos Diretores Plurianuais do Nordeste foram sempre bem explícitas em matéria de definição dos instrumentos disponíveis.

O IV Plano Diretor apresentava, ainda, em relação aos que o antecederam, notável preocupação com os aspectos de coordenação das instituições federais com atuação no Nordeste, particularmente com as vinculadas ao Ministério do Interior. Punha também em destaque, embora sem nenhum efeito prático, medidas de “democratização das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais e financeiros do 34/18, por meio da participação dos operários” (...) nos lucros das empresas, assim como o encaminhamento de soluções para o problema da estrutura agrária, de resultados concretos também inexpressivos. (Brasil. Sudene. IV Plano Diretor, 1968: 19.)

8.3 PERÍODO POSTERIOR A 1972

O IV Plano Diretor foi o último a ser aprovado por lei. Os dois documentos que o seguiram, elaborados com a intenção semelhante de definir e detalhar estratégias e programas capazes de contribuir para o soerguimento da economia nordestina, conforme mencionado anteriormente, não foram aprovados por lei ou por qualquer outro instrumento (decreto ou portaria – ministerial ou interministerial). A formulação dos documentos concebidos para esse período, como se verá a seguir, teve lugar de acordo com sistemática completamente distinta, alinhando-se a esquema cuja tônica predominante foi a centralização, no âmbito nacional, das decisões relativas ao desenvolvimento da Região.

8.3.1 Plano de Desenvolvimento do Nordeste

A quarta etapa do Plano Diretor encontrava-se em curso de execução quando, em 1971, a SUDENE foi instada, por força de dispositivos legais então em vigor, como os Atos Complementares de nº 43 e 76, a preparar novo Plano de Desenvolvimento para a Região, compreendendo o período 1972-1974. Sequenciava-se assim, na prática, o

detalhamento do *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, no tocante ao Nordeste, que cobria idêntico período.

Com o **Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974)**, além de se seguir, em grande parte, as linhas dos quatro Planos Diretores, procurou-se, mais uma vez, detalhar e consolidar, num único documento, a programação do governo federal para a Região, os programas dos governos dos diferentes Estados da área e a quase totalidade dos principais programas e projetos a cargo da iniciativa privada. Salientou-se na ocasião que essa era uma das características que distinguiam esse plano dos que o haviam antecedido. Entretanto, é conveniente não esquecer que intenção semelhante fora pretendida nos planos anteriores. No IV Plano Diretor, por exemplo, explicitava-se essa circunstância como uma das novidades básicas do plano.

No fundo, essa busca pela unidade programática e administrativa das interferências governamentais na Região constituiu e constitui uma das preocupações básicas que remontam à própria origem e natureza de ser da SUDENE. Desafortunadamente, ela nunca foi compreendida e tão pouco formalmente aceita, mesmo quando a instituição dispunha de adequados instrumentos legais. Essa constatação, para ser entendida, requer mais reflexão por parte de todos os que viveram a experiência de desenvolvimento regional iniciada pela SUDENE, assim como por aqueles que de uma forma ou de outra decidiram e continuam decidindo sobre os destinos da Região e da Entidade criada para promover o seu desenvolvimento. Do contrário, essa constatação corre o risco de ser debitada na conta do *saudosismo sudeneano*, com que têm rotulado muitos dos estudos realizados a respeito do novo estilo de trabalho iniciado no Nordeste depois da instituição da SUDENE.

Essas equivalências e insistências sobre aspectos muitas vezes semelhantes dos problemas regionais, constantes dos quatro Planos Diretores e do documento que os seguiu, resultaram da necessidade constatada, a nível regional e até mesmo nacional, de fortalecer áreas ou setores cujos problemas exigiam tratamento mais intensivo. O

Plano de Desenvolvimento elaborado para o período 1972-1974 tinha como objetivos: ⁶⁸

- i. Incorporar o Nordeste no processo de desenvolvimento: Objetivo-Síntese; ⁶⁹
- ii. Criar no Nordeste um pólo nacional de desenvolvimento pela construção de um sistema econômico moderno;
- iii. Criar condições para que, a médio prazo, o Nordeste passe a crescer a uma taxa em torno de 10% ao ano, única forma de garantir a eliminação das disparidades de desenvolvimento com relação ao Centro-Sul;
- iv. Assegurar, ao longo do processo de evolução econômica, uma crescente melhoria dos níveis de vida da população nordestina.

A metodologia empregada pela SUDENE, quando da elaboração desse Plano era, em quase tudo, assemelhada às que haviam sido adotadas antes, não apenas no que dizia respeito à concepção objetiva e estratégica do Plano, como nos seus aspectos formais. O *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974)* deveria ser implementado segundo estratégia pautada por linhas de ação como as seguintes: ⁷⁰

- i. Intensificação dos investimentos industriais visando a criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- ii. Reestruturação da economia agrícola da Região;

⁶⁸ SUDENE. **Plano de desenvolvimento do Nordeste: 1972-74**. Recife, 1971: 14.

⁶⁹ Essa expressão fora cunhada antes pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, quando da elaboração do *Documento Metas e Bases para a Ação de Governo*. Ver a propósito: BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de Governo**. Brasília, 1970: 15.

⁷⁰ SUDENE. **Plano de desenvolvimento do Nordeste: 1972-74**. Recife, 1971: 18.

iii. Ampliação da oferta e utilização mais intensiva dos recursos naturais disponíveis; e

iv. Dinamização das atividades relacionadas com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

É fácil verificar que a estratégia então proposta seguia muito de perto os esquemas de atuação já tentados insistentemente nos planos passados. Uma das inovações efetivas desse plano correspondia à ênfase concedida ao desenvolvimento de atividades vinculadas ao domínio da ciência e da tecnologia, salientada, por sinal, não somente pela sua importância para a Região como pela prioridade conferida a esse campo, pelo governo federal no *I Plano Nacional de Desenvolvimento*. Ressalte-se, além disso, que o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, por ter sido elaborado em articulação com os responsáveis pela formulação do I PND, *v. g.*, a Fundação IPEA, incorporara ainda ao seu esquema estratégico e ao elenco de projetos prioritários nele contidos muitas outras proposições definidas em função das diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento. Adotava, assim, em termos de inter-relacionamento programático, os propósitos estabelecidos no Ato Complementar nº 43 e os objetivos do Sistema de Planejamento Federal – mais tarde definidos.

8.3.2 II PND – Programa de Ação do Governo para o Nordeste

A política de desenvolvimento do Nordeste, a vigorar no período 1975-1979, em horizonte portanto correspondente ao do II Plano Nacional de Desenvolvimento, mais uma vez difere muito pouco das que haviam sido definidas anteriormente. É diversa, entretanto, no que diz respeito aos aspectos formais do documento-plano elaborado para esse período, assim como no que toca à explicitação de certas ações programáticas, que institucionalizam a fase correspondente à implementação dos chamados Programas Especiais, que serão examinados no item 9.3, adiante. Além disso, as tarefas relacionadas à programação desse período realizaram-se de modo bem mais articulado com os

órgãos central e *setorial* do Sistema de Planejamento Federal, representados, respectivamente, pelas Secretarias-Gerais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN e do Ministério do Interior, o que não deixou de significar um certo progresso em matéria de planejamento.

Para o período 1975-1979, a SUDENE não elaborou, em sentido amplo, um plano de desenvolvimento regional, como fizera várias vezes no passado. Em seu lugar, a Entidade preparou, como detalhe do II PND, o *Programa de Ação do Governo para o Nordeste*, no qual foram definidos como objetivos da política de desenvolvimento para a Região:⁷¹

- i. Promover a integração do Nordeste ao processo de desenvolvimento do País;
- ii. Reduzir as disparidades inter-regionais de renda; e
- iii. Assegurar, ao longo do processo de evolução econômica, crescente melhoria da qualidade de vida da população do Nordeste.

Esse programa, embora volitivo, em muitos sentidos, como os demais planos regionais – por definir objetivos justos, mas nem sempre compatíveis com a realidade política –, apresenta, ao mesmo tempo, caráter conceitual que o distingue razoavelmente dos anteriores. Ao estabelecer a redução das desigualdades inter-regionais de renda como um dos objetivos básicos desse programa, a SUDENE se esforçou por defini-lo sobre uma base empírica mais sólida e em função de perspectiva mais realista a respeito das formas de reduzir as desigualdades existentes. Em relação ao primeiro ponto, a SUDENE utilizou informações sobre contas regionais, anteriormente escassas e inadequadas aos propósitos do planejamento, que ela própria gerara

⁷¹ SUDENE. *II plano nacional de desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste*. Recife, 1975: 111.

às custas de muito trabalho. No segundo caso, a Entidade compreendeu que além da necessidade de obter altas taxas de crescimento para o produto regional, constituía requerimento indispensável à melhoria do desempenho do sistema econômico nordestino aumentar a participação do PIB regional no PIB nacional. Dando seqüência a essas preocupações racionais e práticas, a SUDENE estabeleceu, como meta para o Nordeste, recuperar até 1979 a participação do PIB regional no PIB nacional, aos níveis de 1968, ou seja, 15,4%, fazendo-se necessário que:

i. O PIB do Nordeste cresça à taxa entre 12% e 13%, no mesmo período, admitindo-se que o Produto Nacional evolua à taxa entre 9,5% e 10,5% a.a.;

ii. A relação marginal produto-capital, atual, estimada em 0,29, passe para um valor entre 0,35 e 0,40; e

iii. O coeficiente de investimento atual, de 0,23, passe para uma magnitude entre 0,31 e 0,35.⁷²

Uma das vantagens essenciais da utilização de esquema quantitativo na elaboração desse programa regional, ainda que simplificado, refletiu-se na possibilidade de definir com certa precisão o montante de investimentos necessários ao alcance das metas estabelecidas, no tocante ao crescimento do produto e à melhoria de sua posição, relativamente ao PIB nacional. Adicionalmente, houve outra vantagem importante, implícita a qualquer processo de planejamento. É que ao se definirem objetivos ou metas, sempre que possível em bases quantitativas, é mais fácil avaliar os resultados do que se programa, podendo-se, com o tempo, modificar conseqüentemente – se assim for necessário – as direções do processo. Essa evidência, meridianamente clara, não tem sido, desafortunadamente, empregada nos

⁷² SUDENE. **II plano nacional de desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste**. Recife, 1975: 112.

trabalhos de acompanhamento e avaliação da maioria dos programas de desenvolvimento regional em curso no País.

Não se deve pretender que a formulação mais precisa – e portanto quantitativa – dos objetivos e metas de um plano, por si só, constitua garantia para o seu alcance, pois a variável política apresenta peso considerável. Contudo, a sua consideração é importante, até mesmo para facilitar sua aceitação política, além das vantagens relativas aos trabalhos de acompanhamento e avaliação.

Esses aspectos do problema da imprecisão de objetivos e metas, visíveis nos planos de desenvolvimento do Nordeste, têm sido registrados por alguns especialistas. (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 73-81.) Entretanto, os registros realizados a esse respeito não conseguem ultrapassar a fronteira de requerimentos em certa medida ortodoxos, no tocante aos aspectos formais do planejamento regional. Esquece-se, muitas vezes, que essas imprecisões são resultantes da fraca base estatística existente, a nível regional, e das características pioneiras da fase de planejamento vivida, no caso, pela SUDENE. De resto, a inobservância de princípios ortodoxos do planejamento não constitui privilégio apenas do Nordeste e da SUDENE, uma vez que ela é bem visível nos próprios Planos Nacionais de Desenvolvimento.

O Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979), seguindo a metodologia tradicionalmente adotada pela SUDENE na elaboração dos Planos Diretores, complementa-se com a definição de diretrizes setoriais e espaciais, que refletem não apenas os objetivos referidos, como linhas de ação já esboçadas nos planos precedentes. Neste sentido, o governo federal considerou, por intermédio da SUDENE, como diretrizes estratégicas do programa: ¹⁷:

i. Intensificação do aproveitamento dos recursos e potencialidades peculiares ao Nordeste, explorando-se, paralelamente, as possibilidades abertas por vantagens comparativas propiciadas pelo comércio inter-regional;

ii. Reorganização da economia agrícola do Nordeste, que será promovida a partir da execução de amplos programas de reforma da estrutura agrária e de colonização;

iii. Implantação de grandes indústrias de base que beneficiem matérias-primas regionais e a ampliação das indústrias de evidentes vantagens locais, com destaque para as indústrias têxteis, as indústrias de produtos elétricos e eletrônicos, as indústrias de confecções etc;

iv. A ampliação do emprego, a expansão do ensino, a melhoria da repartição dos investimentos e a atenuação dos desníveis intersetoriais de renda;

v. Melhoria e correção do meio ambiente, com ênfase na proteção das áreas urbanas;

vi. Descentralização do processo de desenvolvimento, de forma a assegurar a ampliação do mercado interno e a alcançar a sua autossustentação;

vii. Complementação dos equipamentos funcionais urbanos em sub-regiões selecionadas, uma vez que se consideram os núcleos urbanos como guardando estreita relação com as áreas produtivas em que estão inseridos; e

viii. Articulação de sub-regiões de intervenção com as circundantes, de sorte a prever-se a propagação dos efeitos dos investimentos e a sequência, em termos de tempo, do atendimento a outras áreas.

Na elaboração do Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979), a SUDENE manteve o mesmo propósito de compatibilizar e consolidar em documento único a programação de todos os organismos federais, com atuação na área, dos governos dos Estados e dos principais investimentos privados. Embora sem dispor das condições

práticas para exercer a coordenação de tais investimentos, de acordo com as proposições programáticas, valeu o esforço realizado, na medida em que a apropriação de tais informações são úteis ao trabalho de acompanhamento e avaliação das medidas propostas para a Região nesse período.

8.4 RECURSOS PREVISTOS NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

A identificação dos recursos previstos nos distintos planos de desenvolvimento do Nordeste, em função de sua destinação setorial, não constitui tarefa difícil. A Tabela 8.1 fornece uma idéia aproximada dos recursos programados como necessários à execução dos programas e projetos constantes de cada um dos planos referidos, destacados de acordo com os setores e áreas objeto da atenção governamental. Examinando-a, verifica-se a ênfase concedida aos trabalhos de infraestrutura, particularmente nos Planos Diretores. Constata-se, ao mesmo tempo, que os recursos previstos para os setores produtivos somente alcançam maiores valores nos períodos correspondentes ao *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974)* e ao *Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979)*.

TABELA 8.1
BRASIL, NORDESTE. COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PREVISTOS NOS DIFERENTES PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO (A PREÇOS CONSTANTES, REFERENTES AO ANO DE VIGÊNCIA INICIAL DE CADA PLANO) (CR\$ 1.000,00)

Setores e Áreas de Aplicação	I Plano Diretor (1961-1962)		II Plano Diretor (1963-1965)		III Plano Diretor (1966-1968)		IV Plano Diretor (1969-1971)		Plano de Desenvolvimento do NE (1972-1974)		Programa de Ação (1975-1979)	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
1. Infraestrutura	3.600,5	61,5	101.109,0	49,4	262.880,0	35,4	233.966,0	35,1	5.015.735,0	19,0	18.405.400,0	8,8
1.1 Transportes	1.500,0	25,6	36.600,0	17,9	120.360,0	16,2	112.700,0	16,9	2.109.590,0	8,0	11.281.800,0	5,4
1.2 Energia	2.105,5	35,9	64.509,0	31,6	142.500,0	19,2	121.266,0	18,2	2.906.146,0	11,0	7.123.600,0	3,4
1.3 Comunicações ¹	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2. Agricultura e Abastecimento	993,3	17,0	33.001,0	16,1	119.100,0	16,1	125.755,0	18,9	6.533.389,0	24,7	5.671.800,0	2,7
3. Ind. Com. e Turismo	79,6	1,4	5.858,0	2,9	37.850,0	5,1	38.940,0	5,8	10.601.869,0	40,1	62.114.000,0	29,7
4. Recursos Naturais	410,0	7,0	18.573,0	9,1	72.100,0	9,7	65.050,0	9,8	157.070,0	0,6	518.600,0	0,2
5. Recursos Humanos	60,0	1,0	11.177,0	5,5	99.405,0	13,4	54.697,0	8,2	2.170.296,0	8,2	40.019.300,0	19,2
6. Saneamento Básico	710,0	12,1	33.995,0	16,6	110.710,0	14,9	76.810,0	11,5	1.943.101,0	7,4	1.630.000,0	0,8
7. Apoio Desenv. Urbano ²	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	19.971.000,0	9,5
8. Ref. Admin. Pública NE ³	-	-	882,0	0,4	39.500,0	5,4	71.740,0	10,7	11.819,0	-	-	-
9. Integração Social ⁴	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	45.000.000,0	21,6
10. Programas Especiais ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.558.000,0	7,5
Total ⁶	5.853,7	100,0	204.595,0	100,0	741.525,0	100,0	666.978,0	100,0	26.433.279,0	100,0	208.888.100,0	7.100,0

Fonte dos Dados Básicos: (I) Brasil. Sudene. Assessoria Técnica. **A experiência de planejamento da SUDENE**. Op. cit., p. 47; e (II) Brasil. Sudene. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste**. Op. cit., p. 167-171.

Notas:

¹ Não há indicação de recursos em nenhum dos planos a esse respeito, nem foi possível apropriá-los.

² Os recursos discriminados com esse fim só aparecem no Programa de Ação (1975-1979), ainda assim eles correspondem a simples estimativas.

³ Inclui parcelas destinadas à administração direta da SUDENE, no que se refere ao III e ao IV Planos Diretores.

⁴ Corresponde a recursos destinados aos programas habitacionais do BNH e a programas de previdência social. Sua discriminação específica aparece somente no último plano.

⁵ Os Programas Especiais surgem somente no Programa de Ação (1975-1979). Os recursos aqui indicados destinam-se aos seguintes programas: POLONORDESTE, irrigação, colonização e reforma agrária, desenvolvimento integrado em áreas prioritárias para a pecuária, agroindústria açucareira, transformação e fortalecimento da economia da zona semiárida (Projeto Sertanejo) e Tropicão Semárido.

⁶ Os recursos totais previstos para cada um dos planos sofreram consideráveis variações no curso de sua execução, por conta de reprogramações e da criação mesmo de novos programas, como ocorreu em particular com os dois últimos.

⁷ A organização do Programa de Ação (1975-1979), em termos financeiros, diferiu muito da relativa aos planos anteriores, impedindo assim comparações mais apropriadas com aqueles documentos. Por isso, caiu tão acentuadamente a participação dos recursos destinados à agricultura, uma vez que há investimentos nesse sentido no Item Programas Especiais.

A insistência da SUDENE em propor objetivas diretrizes estratégicas, até certo ponto semelhantes e dirigidas para alvos mais ou menos correspondentes, no correr dos diferentes planos de desenvolvimento regional, apresenta lógica justificativa prática. Na medida em que os recursos propostos nos planos – aprovados por lei, como ocorreu em relação aos quatro Planos Diretores – não se transformavam em disponibilidades financeiras efetivas, era justo, ao elaborar cada novo plano, que a SUDENE voltasse a propor programas muitas vezes já considerados nos planos anteriores. Resultou, portanto, dessas dificuldades na obtenção dos recursos programados a aparente repetição de muitos dos objetivos e linhas de ação definidos nesses planos. Como os problemas mais graves não tiveram soluções práticas devidamente encaminhadas, os objetivos não puderam ser alcançados. É por isso que a estratégia do GTDN, por não ter sido, em parte, consequentemente detalhada, ainda é considerada tão atual. A propósito, é preciso esclarecer que alguns desses objetivos inscreviam-se na categoria do longo prazo, na medida em que se buscava transformar econômica e socialmente uma área deprimida, e que o documento do GTDN era, por natureza, de caráter prospectivo.

É óbvio também que faltaram à SUDENE e à Região a decisão e o apoio que poderiam abreviar o tempo requerido para a solução de problemas regionais básicos, como os situados no domínio da agricultura. A execução, no âmbito do II PND, de programas como o POLONORDESTE expressa orientação claramente delineada no relatório do GTDN, mas sua implementação dependeu de decisão política que só se tornou viável 20 anos depois, praticamente. Isso revela, como se verá oportunamente, possibilidades de mudanças políticas que podem contribuir para o fortalecimento dos instrumentos de ação com que conta a SUDENE.

Mas se a identificação dos recursos propostos nos planos representa tarefa de fácil cumprimento, o mesmo não ocorre em relação aos dispêndios efetivamente realizados na Região, nos períodos de implementação dos planos de desenvolvimento referidos. Esforço realizado neste sentido, (Albuquerque & Cavalcanti, 1976 82, tabela 3.2)

cobrando apenas o período 1961-1970, revela que as apropriações orçamentárias reais obtidas equivaleram a apenas 52,5% dos recursos propostos para a execução dos programas e projetos previstos para o período citado, o qual, em linhas gerais, corresponde ao da vigência dos quatro Planos Diretores.

Diante de limitações orçamentárias desse porte, que apenas refletem as dificuldades de natureza institucional enfrentadas pela SUDENE desde sua criação, não seria possível esperar desempenho mais satisfatório da Entidade, assim como atitude diversa em matéria de definição de objetivos de política econômica.