

**Segunda parte - Desenvolvimento regional no nordeste
brasileiro**
Resultados

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Resultados. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 273-298. 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.

RESULTADOS

O Nordeste brasileiro, como região deprimida, embora submetida, há 18 anos, a intenso e orientado processo de transformação, continua dependente não apenas do Governo Central como da região mais desenvolvida do País – o Sudeste. A compreensão do grau de dependência econômica a que a área ainda se encontra submetida pode ser obtida analisando-se alguns indicadores macroeconômicos básicos.

A economia nordestina continua mantendo alta dependência em relação ao desempenho do setor agrícola, que contribuiu, no período 1965-1972, com 29,1% para a formação do PIB, contra 22,1% do setor industrial e 48,8% do setor terciário. (Tabela 10.1.)

TABELA 10.1

BRASIL. NORDESTE. PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA SETOR SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO-PIB, NO PERÍODO 1965-1972

Atividade Econômica	Percentual Médio
- Agropecuária, Silvicultura e Pesca	29,1
- Indústria	22,1
- Serviços	48,8
Total	100,0

Fonte: SUDENE. **II plano nacional de desenvolvimento econômico: programa de ação do governo para o Nordeste (1965-1979)**. Op. cit., p. 41. (Tabela 2.3.)

A estrutura da economia regional tem passado, entretanto, por sensíveis processos de mudança, uma vez que a contribuição do setor agrícola, se não tem crescido, pelo menos se mantém relativamente

constante. Ao mesmo tempo, tem-se observado expansão e modernização das atividades secundárias, mais visíveis a partir de 1965-1967, e crescimento do setor terciário; de um lado, como reflexo do dinamismo do setor industrial e, de outro, face à atração exercida pelas cidades, que contribuem para a liberação de mão-de-obra do campo, via mecanismo de subemprego.

Deve-se reconhecer que as mudanças em curso vêm apresentando efeitos positivos para a geração de renda, embora proporcionalmente o mesmo não ocorra a respeito de sua distribuição, dadas as características capital-intensivas do modo de produção a que a Região teve de se submeter para concorrer em relativas condições de igualdade com a região mais desenvolvida. O crescimento do setor serviços reflete, por sua vez, a própria desaceleração da economia agrícola, agravada, a partir de 1968, com a seca de 1970, os anos difíceis de 1971 e de 1974 e a seca parcial de 1976.

A variação anual do PIB regional, de forma global e desagregada pelos diferentes setores, pode ser vista na Tabela 10.2, onde se verificam os decréscimos apresentados nos anos mencionados, particularmente *em relação* ao setor agrícola.

Os investimentos públicos realizados no Nordeste, no período 1960-1976, tem favorecido a obtenção de consideráveis melhorias de crescimento do produto. As taxas observadas nesse período, da ordem de 6,8% ao ano, em média, foram em alguns anos superiores às registradas em relação ao Brasil. Entretanto, tal desempenho não tem sido suficiente para reduzir a distância, *no grau de desenvolvimento*, que separa a Região do País.

Na realidade, a relação entre o PIB *per capita* do Nordeste e o do Brasil, no período 1965-1972, foi decrescente, passando de 51,6% em 1965, para 48,9% em 1972. Em valores absolutos, o PIB *per capita* do Nordeste alcançou os US\$ 254.7, em 1972, contra os US\$ 121.8 obtidos no ano inicial do período, crescendo assim 109%. Enquanto isso, o PIB *per capita* do Brasil, em idêntico período, cresceu 120%, ao

passar de US\$ 236.3, em 1965, para US\$ 520.8. em 1972. (SUDENE. II PND, op. cit., p. 40.) O PIB *per capita* do Brasil já alcançava, entretanto, em 1976, US\$ 1.168,00,⁸⁹ contra um pouco mais de US\$ 500.00, em relação ao Nordeste, segundo informações da SUDENE, mantendo-se assim a tendência do período mencionado acima, quando se verificou que o mesmo indicador, no tocante à Região, correspondia a cerca de 50% do obtido para o País.

O crescimento do PIB *per capita* do Nordeste (4,6% ao ano), no período 1960-1972, foi entretanto ligeiramente superior ao do Brasil (4,2%), tendo sido ainda mais elevado nos subperíodos 1960-1965 e 1965-1970. Contudo, a taxa de crescimento do PIB total da Região, em qualquer um desses subperíodos, foi menor do que a observada em relação ao País, inclusive no subperíodo 1970-1974, como demonstram os dados da Tabela 10.3. Deve-se salientar que, nesse último subperíodo, o desempenho da economia nacional foi dos mais expressivos nos últimos anos (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 114-115), ocorrendo em relação ao Nordeste posição menos favorável, em parte como decorrência dos efeitos das anomalias climáticas que afetaram a Região nos anos referidos.

TABELA 10.3

BRASIL. TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB TOTAL E *PER CAPITA*, A CUSTO DE FATORES, DO PAÍS E DA REGIÃO NORDESTE, NO PERÍODO DE 1960-1974

Subperíodos	PIB Total		PIB <i>per capita</i>	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960-1965	5,3	4,6	2,9	1,7
1965-1970	6,7	7,1	4,3	4,1
1970-1974	9,9	10,7	7,2	7,7
1960-1974	7,1	7,2	4,6	4,2

Fonte dos Dados Básicos: Fundação IPEA, Fundação Getúlio Vargas e SUDENE. In: Albuquerque & Cavalcanti, 1976; 114. (Tabela IV.1.)

⁸⁹ ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. "A execução do planejamento que se obteve em dois anos com o II PND." *Política*. Brasília, Fundação Milton Campos, (4):51-59, abr./jun. 1977, p. 52. (Tabela 1.)

O setor externo regional apresenta, em relação ao Brasil, comportamento idêntico ao observado no Mezzogiorno, quando comparado com outras áreas da Itália. As trocas comerciais entre o Nordeste e o exterior são favoráveis à Região, embora o mesmo não aconteça nas negociações realizadas com o restante do Brasil, quando o saldo da balança comercial é sempre desfavorável (negativo).

No período 1961-1973, o saldo em conta corrente das transações com o exterior cresceu 177%, evoluindo, em valor absoluto, de US\$ 263 milhões, em 1961, para US\$ 730 milhões, em 1973. Segundo estimativas da SUDENE, esse saldo deve ter alcançado US\$ 1.300 milhões, em 1974. As exportações realizadas são constituídas em sua maioria (80%) de produtos originários do setor agrícola, como o cacau, o açúcar, o algodão, o sisal, o fumo, o óleo de mamona, a cera de carnaúba, a lagosta, o babaçu e a castanha de caju, que se destinam em grande parte (2/3) aos Estados Unidos e aos países do Mercado Comum Europeu. (SUDENE. **II PND: programa de ação de governo para o Nordeste.** Op. cit., 1975: 48.)

A predominância de produtos agrícolas, obtidos praticamente em quatro Estados da Região – Bahia, Pernambuco, Alagoas e Ceará –, e destinados quase que exclusivamente a dois mercados, confere, em consequência, ao setor exportador acentuadas características de dependência e fragilidade, que não tem sido possível modificar, porque os incentivos governamentais são concedidos preferencialmente às exportações de produtos manufaturados.

A análise da Formação Bruta de Capital Fixo-FBCF da Região fornece também uma visão clara a respeito do citado problema de dependência econômica. Na realidade, a contribuição do Governo para a FBCF regional é ainda muito alta, relevando salientar sua diminuição gradativa ao longo do período 1965-1972. De uma participação na FBCF total de 43,9%, em 1965, e de 46,2%, em 1966, chega-se, em 1972, a 38,4%. Para a FBCF do setor público como um todo, a União contribuiu, nesse período, com cerca de 60% do esforço anual, com pequenas variações para menos, representando cerca de 25% da FBCF

total. Em contrapartida, a relação entre a FBCF da União no Nordeste, e o PIB regional, a custo de fatores, é crescente, passando de 8,2%, em 1960, para 11,1%, em 1972. (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 126-127.)

É interessante verificar, nesse sentido, qual a contribuição apresentada pelo setor mineral, brevemente mencionado no item 7.1, anterior. A exploração dos minérios existentes no Nordeste tem contribuído significativamente para a formação do produto de Estados como a Bahia, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte. Sua expressão em escala regional é, entretanto, pequena. Tomando-se por base a participação da indústria extrativa mineral na FBCF da Região, constata-se que, no período 1960-1974, houve uma diminuição considerável, em termos relativos, dessa atividade. De uma participação de 26,6%, em 1960, e de 31,5%, em 1961, progressivamente foram se reduzindo suas contribuições, até se chegar às posições de 5,4%, em 1973, e de 5,7%, em 1974. Em termos absolutos, ao contrário, houve um aumento significativo, crescendo a FBCF da indústria extrativa mineral mais de 8.000%, no mesmo período, ao passar de uma contribuição de Cr\$ 7,1 milhões, em 1960, para Cr\$ 588,7 milhões, em 1974, também a preços correntes.⁹⁰ Isso pode ser explicado, no primeiro caso, pela melhora mais do que proporcional, relativa e absoluta, de outros setores, particularmente os da indústria de transformação, os de energia elétrica e abastecimento de água e os de transportes, armazenagem e comunicações, que tiveram desempenhos bem mais dinâmicos a partir de 1967, assim como os serviços de administração pública. O crescimento absoluto da indústria extrativa mineral se deve, assim, à expansão das atividades relativas à extração de petróleo, marcadamente importantes no Estado da Bahia.

Como se vê, o esforço governamental na área, depois da instituição da SUDENE, voltou-se principalmente para o fortalecimento da base produtiva regional, uma vez que se tratava de reduzir as

⁹⁰ SUDENE. Coordenação de Planejamento Regional. **Formação bruta de capital fixo do setor público no Nordeste do Brasil: 1960-1974**. Recife, 1976, p. 9. (Tabela 1.)

disparidades de renda entre o Nordeste e as áreas mais desenvolvidas do País. Diante dessa situação, é interessante verificar, tendo em vista as políticas adotadas no período pós-SUDENE, os reflexos sociais das estratégias então praticadas, particularmente sobre a estrutura do emprego na Região. Para tanto, tomar-se-ão por base estudos realizados em função dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), levantados pela Fundação IBGE.

De acordo com os dados da PNAD, a População Economicamente Ativa (PEA) do Nordeste, em 1972, era de 10,5 milhões de pessoas, das quais 4,2 milhões (40,9%) se encontravam no meio urbano,⁹¹ refletindo a tendência, antes registrada, do deslocamento populacional para as cidades. Na mesma época, a PEA de São Paulo, localizada nas cidades, era, em termos relativos, duas vezes superior (83,8%) à do Nordeste, correspondendo em valor absoluto a 6 milhões de pessoas, para uma PEA total de 7,2 milhões.

Embora não exista, aparentemente, desemprego no sentido absoluto da palavra, i. e., desemprego aberto, essa constatação se deve principalmente a problemas conceituais, já que as pessoas em idade de trabalhar, de uma forma ou de outra, estarão sempre realizando uma atividade qualquer para sobreviver.⁹² Por isso, o *desemprego real* só pode ser configurado nos países onde a PEA que não está trabalhando recebe o seguro-desemprego. O que existe no Brasil e nos países subdesenvolvidos é o desemprego oculto ou o subemprego.⁹³

⁹¹ KELLY, Maria do Socorro Barros & FERRAZ, Nara Pires. **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-1972**. Recife, Minter. SUDENE. DRH, 1975, p. 35. Mimeogr.

⁹² MARTINE, George & PELIANO, José Carlos. **Migrantes nos mercados de trabalho metropolitanos**. Brasília, IPEA, 1977: 10.

⁹³ Na categoria do desemprego oculto, Kelly & Ferraz (1975) incluem a população fora da força de trabalho ou da PEA, classificada como “voluntariamente desocupada,” situada na faixa da 14 a 24 anos de idade; as pessoas ligadas aos “afazeres domésticos,” mulheres e homens, inclusive; e os membros da família sem remuneração (“as pessoas que sem remuneração auxiliavam o trabalho de pessoas da família e as que trabalhavam nesta mesma condição para instituições religiosas beneficentes.” Neste sentido, adotam conceito idêntico ao da PNAD. Na categoria de *desemprego aberto*, definido segundo o mesmo conceito da PNAD, foram considerados os membros da

O desemprego total no Nordeste, em 1972, segundo esses conceitos, atingiu a 1.984.500 pessoas, correspondendo a 18,9% da população em idade ativa ou da PEA. A participação da mão-de-obra desempregada na PEA não tem, afortunadamente, evoluído em ritmo muito acelerado, uma vez que em 1968 essa percentagem era de 18%. No Estado de São Paulo, a situação do desemprego aberto não difere muito do quadro do Nordeste, embora o desemprego oculto seja relativamente bem inferior. (Tabela 10.4.)

O número relativo de pessoas subempregadas⁹⁴ no Nordeste é também mais elevado. Em 1972, havia 2,9 milhões de pessoas subempregadas (27,6% da PEA da Região), das quais 63,8% estavam ligadas ao setor agrícola e 36,2% aos setores não agrícolas. É interessante notar que o subemprego afeta mais intensamente os trabalhadores *autônomos*. Nesta categoria, encontram-se 73,3% dos subempregados na PEA agrícola e 81% dos subempregados na PEA não agrícola, conformando 76% dos subempregados na PEA total. Enquanto isso, o subemprego em São Paulo correspondia a apenas 5,1% da PEA total, sendo que os *autônomos* representavam 40,4% da PEA agrícola e 61,3% da PEA não agrícola, equivalendo a 53,5% da PEA total.

PEA “que não estavam trabalhando na semana de referência e não tinham emprego ou negócio no qual se encontrassem temporariamente ausentes, mas haviam tomado, nos dois últimos meses, alguma providência para conseguir trabalho. As atividades e a posição na ocupação são aquelas referentes ao último emprego ocupado.” (Kelly & Ferraz, 1975: 16.)

⁹⁴ Kelly & Ferraz (1975: 126-128) incluem na categoria de subempregados as pessoas *empregadas* no setor agrícola, porém trabalhando menos de 40 horas semanais; as pessoas *empregadas* nos setores não agrícolas que, trabalhando em tempo parcial, preferem tempo integral e mais as pessoas que, trabalhando normalmente em tempo integral, por motivo econômico encontram-se em tempo parcial; os trabalhadores *autônomos* e os membros da família sem remuneração, que gostariam de trabalhar em tempo integral recebendo salário mínimo.

TABELA 10.4

BRASIL. DESEMPREGO E SUBEMPREGO NO NORDESTE E EM SÃO PAULO, NO PERÍODO 1968-1972

Categoria	1968		1972	
	Nordeste	São Paulo	Nordeste	São Paulo
1. População em Idade Ativa	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Desemprego Total	18,0	11,0	18,9	10,5
2.1 Desemprego Aberto	1,4	1,2	1,7	1,7
2.2 Desemprego Oculto	16,6	9,8	17,2	8,8
3. Subemprego	-	-	27,6	5,1

Fonte dos Dados Básicos: KELLY, Maria do Socorro Barros & FERRAZ, Nara Pires, 1975: 117-118 e 130-131.

De acordo com os dados da PNAD, o sistema econômico nordestino foi capaz de apresentar, no período 1968-1972, taxas anuais de crescimento do emprego agrícola superiores às da população rural. O emprego no setor agrícola cresceu a 2,2% ao ano, ainda que sua contribuição global venha diminuindo. Os setores não agrícolas, crescendo a 3% ao ano, no mesmo período, não têm aumentado proporcionalmente sua capacidade de absorção de mão-de-obra. O desemprego agrícola, em 1972, por seu turno, tanto no Nordeste (0,3%) como em São Paulo (0,7%), foi menor do que o observado nos setores não agrícolas, que atingiram valores de, respectivamente, 3,4% e 2,6%, nas duas áreas. (Kelly & Ferraz, 1975: 125.)

Esse comportamento tem lugar em virtude de as atividades agrícolas apresentarem menores exigências, em termos de qualificação de mão-de-obra, do que as atividades industriais e terciárias. Entretanto, no período 1968-1972, o desemprego no setor agrícola nordestino cresceu a taxas bem maiores (7,7% ao ano) do que nos demais setores (-7,3%). O inverso aconteceu em São Paulo, onde o desemprego agrícola (-6,1% ao ano) foi muito menor do que o dos setores não agrícolas (7,4% ao ano). Há um aspecto importante do problema que merece ser destacado. Quando “os empregados, principalmente os que recebem só em dinheiro – assalariados puros – crescem mais do que os outros, o fenômeno do desemprego tende a aumentar.” Como os assalariados

puros aumentaram sua participação no total da força de trabalho agrícola do Nordeste, contrariamente ao que se verificou em São Paulo, o desemprego agrícola na Região foi maior do que o não agrícola em São Paulo, onde os requisitos de qualificação são, logicamente, muito mais fortes.⁹⁵ (Kelly & Ferraz, 1975: 124.)

As taxas de subemprego no Nordeste, expressas pela relação entre o número de subempregados e a força de trabalho (total ou setorial), são altas. Para o sistema como um todo, a taxa de subemprego em 1972 foi de 27,6%, sendo ainda mais elevada para as mulheres (36,6%) do que para os homens (23,8%), embora o contingente da força de trabalho masculina (1.782.959 pessoas) supere o feminino (1.135.053 pessoas). O setor agrícola apresenta, por outro lado, maior taxa de subemprego (29,8%) do que os setores não agrícolas (24,3%). Em termos relativos, o subemprego nos setores secundário e terciário é também maior no que se refere às mulheres (35,3%) do que aos homens (17,4%), valendo destacar que, nesse caso, a força de trabalho feminina (593.226 pessoas) é maior em termos absolutos do que a masculina (461.790 pessoas). (Kelly & Ferraz, 1975: 130-131.)

A força de trabalho do Nordeste que, em 1972, se encontrava submetida a condições de subemprego (2.918.012 trabalhadores) e de desemprego (1.984.500 trabalhadores) é muito expressiva, correspondendo no total (4.902.512 pessoas) a 46,5% da população economicamente ativa da Região (10.588.324 pessoas), conforme dados da Tabela 10.4.

Tudo leva a crer, nessas condições, que ao se deslocar, *espontaneamente*, a demanda de emprego (oferta de mão-de-obra) do campo para as cidades, com as migrações que aumentam que aumentam nessa direção, terá que haver um grande esforço governamental no sentido de reter parte da mão-de-obra no campo – em projetos de agricultura irrigada, de reforma agrária ou de colonização – ou nas

⁹⁵ SALM, Cláudio. **Evolução do mercado de trabalho: 1969/1972**. São Paulo, CEBRAP, 1974. In: Kelly & Ferraz, 1975: 124.

pequenas e médias cidades, que dispuserem de razoável base econômica de sustentação. As grandes cidades, em particular as Regiões Metropolitanas, não poderão suportar, a médio e longo prazo, toda a carga que lhes é imposta pela população, que, de forma crescente, busca melhores oportunidades de emprego e de condições de vida.

Resta agora examinar, neste primeiro momento do estudo dos resultados decorrentes da ação governamental realizada no Nordeste, em parte sob o comando da SUDENE, como evoluíram de 1959 para cá as desigualdades inter-regionais de renda observadas na área, que representaram, em grande medida, uma das motivações básicas para a execução de ações de caráter extraordinário, por parte do setor público.

As desigualdades existentes no passado e bem visíveis ainda hoje podem ser melhor compreendidas examinando-se sua posição no conjunto do País e das demais regiões brasileiras, a partir de indicadores como renda, população e superfície geográfica. (Tabela 10.5.) Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação IBGE, o Nordeste, que participava com 113,2% e 31,6%, respectivamente, da área e da população totais do País, gerava, em 1959, 14,5% da Renda Interno do Brasil. O Sudeste, em contrapartida, com 10,8% da superfície territorial e 43,8% da população, era responsável, no mesmo ano, por 65% da renda. Se se levar em conta, na comparação, a Região Sul, a segunda em grau de desenvolvimento, essas diferenças tornam-se ainda mais sensíveis em relação às áreas mais pobres do País.

TABELA 10.5

BRASIL. DESIGUALDADES INTER-REGIONAIS. SITUAÇÃO NOS ANOS DE 1959, 1970 E 1975. PORCENTAGEM DE CADA REGIÃO EM RELAÇÃO AO BRASIL

Região	Área	1959		1970		1975	
		Renda	População	Renda	População	Renda	População
Norte	42,2	2,0	3,6	2,1	3,7	2,0 ¹	3,9
Nordeste	18,2	14,5	31,6	11,7	30,3	9,1 ²	29,9
Centro-Oeste	22,2	2,3	4,2	3,6	5,6	4,7 ¹	5,9
Sudeste	10,8	65,0	43,8	65,5	42,7	65,5 ²	42,3
Sul	6,6	16,2	16,8	17,1	17,7	18,7 ¹	18,0
Brasil ³	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte dos Dados Básicos: (i) Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 31(7), jul., 1977, p. 101-102 (Tabelas 17e 18); (ii) Fundação IBGE. Censos Demográficos, 1960 e 1970; (iii) BRASIL. **Estimativa da população residente nas regiões fisiográficas, unidades da federação, microrregiões homogêneas, áreas metropolitanas e municípios, em 1º de julho de 1975.** Rio de Janeiro, 1975.

Notas:

¹ Estimativas preliminares da Fundação Getúlio Vargas.

² Valores estimados pelo autor.

³ De acordo com o que consta das tabelas publicadas pela Fundação Getúlio Vargas, sobre a Renda Interna, não foram distribuídos por Unidades da Federação: (i) em 1959: "1) a renda dos Serviços Industriais de Utilidade Pública e a da Construção Civil, na Indústria; 2) a renda de Transportes Aéreos em Transportes e Comunicações; 3) as transações da Delegacia do Tesouro em Nova York, em Governo; 4) a Receita Imobiliária do Governo, em Aluguéis"; (ii) em 1970: "1) a parte da renda da Indústria Extrativa Mineral referente à extração de petróleo e a renda de Serviços Industriais de Utilidade Pública e de Construção Civil, na Indústria; 2) as transações da Delegacia do Tesouro em Nova York, em Governo; e 3) a Receita Imobiliária do Governo, em Aluguéis."

Em 1970, conforme revela a Tabela 10.5, e situação agravou-se ainda mais, pois nessa data o Nordeste contribuía com apenas 11,7% da renda, enquanto sua participação no conjunto da população, por conta das migrações, caíra para 30,3%. A Região Sudeste manteve praticamente inalterada sua contribuição para a geração da renda (65,5%), embora tenha registrado perda da população, ao mudar sua posição, neste sentido, para 42,7%. Em ambas as datas, o Sul e o Centro-Oeste apesentaram ganhos positivos tanto em termos da renda como de população.

O quadro, em 1975, sofreria reduzidas alterações, quanto à tendência observada ao final da década dos anos de 1970. Embora não se encontrem disponíveis as estimativas de renda relativas a 1975, para o Sudeste e o Nordeste, pode-se admitir como provável uma diminuição

na contribuição apresentada a esse respeito por esta última Região, bastando para isso que o Sudeste mantivesse em 1975 sua posição de 1970, em termos de geração de renda (65,5%), o que é perfeitamente possível. Com efeito, somando-se a esses 65,5% os percentuais relativos às Regiões Norte (2%), Centro-Oeste (4,7%) e Sul (18,7%) – estimados pela Fundação Getúlio Vargas –, que, em conjunto, totalizam 90,9%, verificar-se-á que a participação do Nordeste na Renda Interna do Brasil tenderia, em 1975, para o nível de 9,1%, representando uma perda, em relação a 1959, de 5,4 pontos percentuais. A perda observada no mesmo período, no que diz respeito à evolução populacional, foi de apenas 1,7 ponto percentual. Essa posição, sem dúvida, corresponde a uma realidade que não pode deixar de preocupar os que se encontram envolvidos no processo de administração do desenvolvimento brasileiro, examinado tanto na perspectiva regional como nacional.

Efetuada este balanço global sobre o desempenho da economia do Nordeste, em função das ações governamentais postas em prática a partir dos anos de 1960, resta salientar agora, como se fez em relação ao Sul da Itália, alguns dos resultados setoriais obtidos de forma mais evidente, apresentando-se, em seguida, reflexões oportunas a propósito do papel desempenhado na Região pela SUDENE.

O Nordeste, apesar dos múltiplos problemas que ainda persistem na área, mudou muito nesses 18 anos de ação de SUDENE, sendo alguns dos resultados alcançados facilmente visíveis, particularmente os relacionados com as áreas de infraestrutura econômica e as atividades industriais.

Na área dos transportes rodoviários, as melhoras foram realmente expressivas. Até 1959, ano de criação da Superintendência, a malha viária regional era constituída de 25.600 km de estradas básicas, dos quais somente 1.800 km eram pavimentados. Em fins de 1975, as rodovias básicas alcançavam 51.600 km (aumento de 100%), enquanto as asfaltadas atingiam a marca das 17.100 km (850% de aumento).

Em matéria de energia elétrica, os resultados são também ilustrativos. Em 1959, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF contava com 280 MW instalados para produzir 754.000 MWh de energia. Em 1976, o potencial gerador passou para 1.883 MWh, permitindo a produção de cerca de 10 milhões de MWh, representando crescimentos da ordem de, respectivamente, 570% e 1.200%.

Os serviços de comunicações melhoraram e foram sensivelmente ampliados no Nordeste – como de resto no Brasil – a partir do início dos anos de 1960. Até essa época, apenas as Capitais da Região e algumas cidades de maior porte dispunham de serviços telefônicos. Presentemente, encontram-se em execução projetos de ampliação e modernização dos sistemas urbanos e interurbanos de toda a Região, os quais, quando concluídos, irão beneficiar a cerca de 600 localidades. Ao final de 1976, haviam sido terminados serviços que já beneficiam aproximadamente 260 comunidades dos diversos Estados do Nordeste.

Dentre os setores produtivos, o industrial foi o que mais progrediu depois de 1960, graças sobretudo à utilização dos recursos dos incentivos fiscais. Embora as repercussões dos novos empreendimentos não tenham sido das mais eficazes,⁹⁶ do ponto de vista social, não se pode deixar de destacar a importância efetiva e potencial do processo de desenvolvimento industrial em curso na Região. Ainda que inicialmente concentrado nas três maiores áreas urbanas do Nordeste – as atuais Regiões Metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza –, os empreendimentos industriais foram aos poucos se orientando para outras Capitais nordestinas, bem como para outros aglomerados urbanos de menor porte. Ao aumentar o poder de atração das cidades sobre as populações do interior, o setor industrial colocou ainda mais a descoberto as precárias condições de exploração das atividades agrícolas e pecuárias, destacando assim as contradições decorrentes de um processo de desenvolvimento que tem por base o apoio quase

⁹⁶ Os empreendimentos instalados na Região com recursos dos incentivos fiscais geraram cerca de 298.600 empregos diretos, no período 1950-1976, significando a criação de aproximadamente 1.493.000 novos empregos, considerando os empregos indiretos, tanto no setor agrícola como nos setores não agrícolas.

que exclusivo aos grandes empresários. A industrialização, entretanto, ainda poderá induzir, apesar de certas restrições, a execução de modificações na estrutura agrária da Região.

As dificuldades enfrentadas pelo governo federal, em 1970, por conta da seca que atingiu o Nordeste, não podem ser creditadas, como tem sido destacado,⁹⁷ apenas a uma suposta ineficiência do sistema de incentivos fiscais. A questão não é tão simples. Como se verificou anteriormente, a SUDENE não conseguiu que fosse posto em prática qualquer programa de reestruturação e fortalecimento da agricultura regional, exatamente pela falta de apoio político para a execução de ações nesse campo. Apesar disso, o problema foi sempre considerado nos diferentes *Planos de Desenvolvimento* elaborados. Não se pode esquecer que certas medidas relativas à solução dos problemas agrícolas da Região – que não cobrem necessariamente os problemas agrários – só foram explicitadas quando as ações em benefício da área voltaram ao comando do Governo Central, **v. g.**, as iniciadas com a instituição do PIN e do PROTERRA e, mais tarde, do POLONORDESTE.

“Algumas críticas repetidas com freqüência alegam que a SUDENE não resolveu, por exemplo, o problema do desemprego no Nordeste. As novas indústrias, dizem alguns, são tecnicamente requintadas, usam tecnologia moderna, pouco empregam e o custo de cada emprego é elevado. Outros proclamam que tais indústrias competem deslealmente com as do Centro-Sul, devido à pouca capacidade do mercado nordestino, com tal crítica insinuando que os incentivos não cumprem sua finalidade. Apregoam outros que a agricultura foi preterida devido à política de industrialização.”⁹⁸

Essas e outras críticas foram e continuam sendo feitas ao processo de desenvolvimento industrial do Nordeste, umas corretas e

⁹⁷ SIMONSEN, Mário Henrique. “A imaginação reformista”. In: SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974: 141-142.

⁹⁸ COSTA, Rubens Vaz da. **O primeiro passo: um testemunho sobre o Nordeste brasileiro**. Rio de Janeiro, APEC, 1973, p. 123.

outras não. Mas o que importa ressaltar, nesta perspectiva, é que a política de desenvolvimento industrial do Nordeste, embora tenha beneficiado em particular a certos grupos locais e em geral aos grupos econômicos do Centro-Sul e do exterior, possibilitou o alcance de importantes resultados econômicos. Corresponde, por isso, praticamente, à única estratégia de desenvolvimento bem-sucedida, em termos econômicos, posta em prática na Região pelo governo federal, embora o mesmo não possa ser dito em relação aos seus efeitos na área social. De fato, nunca se pretendeu atribuir à industrialização papel exclusivo em matéria de solução para o desemprego e o subemprego no Nordeste.

Para sobreviver, tendo em vista o quadro da política econômica em vigor, a indústria regional teria forçosamente que ser moderna. Sua reorientação para formas de produção mais intensivas em mão-de-obra requereria, sem dúvida, modificações no processo de industrialização do Centro-Sul – intensivo em capital –, que não se efetivariam apenas para atender às necessidades da indústria nordestina, por mais fortes que fossem os requerimentos da área, em matéria de ampliação da oferta local de empregos. Essa é uma colocação geral e realista sobre o problema, que não anula absolutamente a necessidade de privilegiar com mais incentivos os ramos industriais que podem oferecer maiores oportunidades de emprego. Na medida em que se pudesse imprimir melhor ritmo e nova orientação ao setor agrícola, seria mais fácil introduzir alterações adequadas nos coeficientes técnicos de produção dos ramos industriais que exigem menor intensidade de capital.

Adotando raciocínio otimista, pode-se esperar, a médio prazo, alguns resultados nesse sentido, na proporção em que programas como o de irrigação, o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e outros comecem a apresentar seus frutos. Mas isso significaria, em contraposição, intensificar suas ações e atentar explicitamente para as exigências de maior absorção de mão-de-obra nos projetos em curso.

Essa expectativa quanto às possibilidades de ampliação da oferta de empregos, a partir da redefinição dos critérios que têm orientado a

concessão de recursos do sistema de incentivos fiscais, é vital em dois sentidos, que se complementam. Em primeiro lugar, é fundamental que se criem novas opções para a população pobre da Região, localizada tanto no meio rural como na zona urbana. Em segundo lugar, o nascente capitalismo industrial do Nordeste deve deixar de ser apenas reflexo do modo capitalista de produção praticado no Centro-Sul, reconhecidamente concentrador de renda.

A sobrevivência do capitalismo brasileiro, e não somente do que se pretende expandir no Nordeste, na medida em que o Brasil opta por modelo de desenvolvimento baseado na livre iniciativa, depende de reorientação política e econômica que venha conferir à pequena e à média empresas – industrial ou agrícola – formas de produção que possibilitem sua expansão e fortalecimento. Os países desenvolvidos que orientam seus sistemas econômicos com base no esforço da iniciativa privada, como Estados Unidos e alguns países da Europa Ocidental, **v. g.**, a Alemanha, a França e a Holanda, souberam reconhecer que sem uma classe empresarial constituída também de pequenos e médios produtores, economicamente fortes e conscientes de seu papel na evolução do sistema, não seria possível a sobrevivência do regime capitalista. É importante não desconhecer que são os empreendimentos de pequeno e médio portes que geram as ocupações requeridas pela população, que busca novas oportunidades no mercado de trabalho, e contribuem para a manutenção do equilíbrio do sistema.

No Nordeste, onde se procura promover a industrialização quase que exclusivamente a partir dos recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR, fundamentalmente dirigido para o apoio aos grandes empresários, os critérios para a aplicação dos recursos desse fundo carecem de definição compatível com as necessidades da Região. Na medida em que tenha curso uma redefinição nesse sentido, será necessário discriminar, no conjunto da nova orientação, esquemas específicos de apoio e fortalecimento aos pequenos e médios empresários industriais. Não é fácil continuar defendendo a adição de novos recursos para o FINOR enquanto ele estiver voltado exclusivamente

para atender aos interesses dos grandes empresários, sejam eles do Nordeste, do Centro-Sul ou estrangeiros.

Além disso, é importante considerar que os incentivos fiscais ensejaram a criação de um parque industrial na Região altamente dependente do que existe no Centro-Sul, seja ele controlado ou não por capitais externos. Embora os recursos dos incentivos tenham beneficiado a um maior número de empresas nordestinas, privilegiaram excepcionalmente, em termos de volume de incentivos concedidos, às empresas não nordestinas, que apresentam modo de produção intensivo em capital e geram, em consequência, menor número de empregos, particularmente quando se considera a relação recursos investidos/empresa beneficiada.

Essas implicações sociais do processo de desenvolvimento regional não têm sido bem analisadas, nem compreendidas, em toda a sua extensão e profundidade, pelos representantes das classes produtoras e políticas da Região, que lutam, muitas vezes, sem o conhecimento adequado das necessidades da população local.

As informações da Tabela 10.6 indicam que das empresas industriais beneficiadas no período 1967-1976 com recursos do sistema de incentivos fiscais, 53% pertenciam a empresários do Nordeste. Entretanto, tais empresas participaram apenas com 27% do valor total dos investimentos aprovados e com 35% do valor total dos incentivos fiscais concedidos, significando o privilégio mais do que proporcional conferido a empresários estrangeiros e do Centro-Sul do País.

TABELA 10.6

BRASIL. NORDESTE. NÚMERO DE EMPRESAS E RECURSOS MOBILIZADOS IA PREÇOS DE DEZEMBRO DE 1977) POR EMPRESAS NÃO-NORDESTINAS E NORDESTINAS ATÉ DEZEMBRO DE 1976. CORRESPONDENTES AO PERÍODO 1967-1976 (Cr\$ 1.000,00)

Especificação	Total das Empresas Beneficiadas (A)	Empresas do Nordeste (B)	(B)/(A) (Em %)
Número de Empresas	374	198	52,9
Valor Total dos Investimentos	111.684.711	30.422.731	27,2
Valor Total dos Incentivos Fiscais Concedidos	42.492.239	14.930.978	35,1

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto ao Departamento de Indústria e Comércio-DIN da SUDENE.

Nota: Essas informações não incluem projetos de turismo, pesca, energia elétrica, telecomunicações e agroindustriais.

Os dados da tabela anterior mostram a predominância das empresas industriais não nordestinas de investimentos e de incentivos concedidos, embora a posição seja inversa no que diz respeito ao número de unidades fabris beneficiadas. Entretanto, ao analisá-los mais detidamente, com base inclusive em esclarecimentos obtidos na SUDENE, verifica-se que as 374 empresas constantes da referida tabela correspondem às que efetivamente se encontram recebendo apoio financeiro da Superintendência, o que as caracteriza, no jargão bancário, como *empresas em ser* (ou seja, em funcionamento).

Esse privilégio, mais do que evidente aos empreendimentos do Centro-Sul e do exterior, não pode, necessariamente, ser entendido como danoso ao Nordeste, em termos estritamente econômicos, uma vez que para a transformação regional foi definida uma política explícita de atração de empreendimentos localizados fora da Região e do País, compatível, portanto, com o modelo de substituição de importações. Essa constatação serve, no entanto, para fortalecer a evidência empírica relativa à dependência existente entre a economia do Nordeste e a do Centro-Sul, revelada com precisão na década dos anos de 1950.⁹⁹

⁹⁹ Para um estudo mais detalhado do problema da dependência do setor industrial do Nordeste em relação ao Sudeste e ao Sul, veja-se: GOODMAN, David E. "Industrial

É importante agora apresentar um quadro geral da evolução dos incentivos fiscais mobilizados até hoje sob a responsabilidade da SUDENE.

Os investimentos realizados na Região com recursos dos incentivos fiscais, nos setores agrícola e industrial, no período 1963-1977, a preços de dezembro de 1977, correspondem a Cr\$ 119 bilhões.¹⁰⁰ Em dólares de dezembro de 1977, foram investidos cerca de US\$ 7,5 bilhões, o que significa soma consideravelmente alta para um programa setorial de desenvolvimento regional. Na presença de uma política que conferisse maior prioridade ao desenvolvimento social, esses recursos poderiam ter produzido melhores resultados. Mas isso não pôde ocorrer pelas razões já apresentadas.¹⁰¹

Naquele mesmo período, conforme revela a Tabela 10.7, adiante, foram aprovados 1.141 novos projetos industriais e reformulados 1.080, com a aprovação, no período 1965-1977, de 607 novos projetos agropecuários e a reformulação de 42. No total, aprovaram-se 1.748 novos projetos, reformulando-se 1.122. Os investimentos totais aprovados – para os projetos novos e reformulados – foram da ordem de Cr\$ 198 bilhões, no período mencionado, a preços de dezembro de 1977. Nessas condições, os investimentos realizados (Cr\$ 119 bilhões) corresponderam a cerca de 60% dos valores programados a

development in the Brazilian Northeast; an interim assessment of the tax credit scheme of article 34/18." In: ROET, R. J. A. **Brazil in the sixties**. Nashville, Vanderbilt University Press, 1972: 231-272.

¹⁰⁰ Aos Cr\$ 47,6 bilhões de incentivos liberados no mesmo período (Tabela 10.7), também a preços constantes, estimados como equivalentes a 40% dos investimentos totais realizados efetivamente, foram adicionados Cr\$ 71,4 bilhões, como correspondentes aos recursos próprios dos empresários e aos financiamentos por eles obtidos junto às instituições de crédito. Para a conversão em dólar, utilizou-se a taxa de Cr\$ 15,95/US\$ 1 .00, vigente em dezembro de 1977.

¹⁰¹ Quem estiver interessado em conhecer opinião de analistas que adotam posições bem diversas sobre os rumos que poderiam ser Impressos ao desenvolvimento brasileiro e, em particular, ao do Nordeste, ver, a propósito: OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**; SUDENE, Nordeste; planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

esse respeito, o que não deixa de significar, em sentido amplo, razoável desempenho para o setor privado.

Os recursos dos incentivos fiscais começaram a ser liberados em ritmo mais acelerado a partir de 1967; portanto, um ano depois das primeiras modificações de peso ocorridas em relação ao sistema 34/18. Embora a velocidade das liberações fosse mais lenta até então, dada a própria adaptação dos empresários – locais ou não –, da SUDENE e do BNB ao mecanismo, poder-se-ia até mesmo supor que a maior rapidez constatada a partir de 1967 (Tabela 10.7) correspondeu a uma resposta das autoridades e dos empresários regionais às alterações impostas ao sistema de incentivos.

Tal atitude poderia assim ser entendida como sinal de que o Nordeste dispunha de capacidade para absorver produtivamente os recursos antes destinados com exclusividade à Região. Na realidade, havia autoridades do Governo Central que argumentavam que o Nordeste não dispunha dessa capacidade e nem deveria tampouco usufruir sozinho dos incentivos. Essa última colocação foi apresentada por técnicos do **Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico** no *Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional*, realizado em Araxá-Minas Gerais, no período de 14 a 20 de fevereiro de 1965. A equipe da SUDENE presente ao Encontro, liderada pelo então Superintendente em exercício, Fernando de Oliveira Mota, entretanto, conseguiu demonstrar aos participantes do Simpósio como era importante para a Região manter a exclusividade dos incentivos.¹⁰² Como já se viu antes, a vitória obtida em Araxá teve duração efêmera.

¹⁰² FERNANDES, Calazans. “Batalha do 34/18 decifrou a esfinge de Rubens, mas o futuro dos incentivos ainda é incógnita.” **Diário de Pernambuco**. Recife, 23.12.1966, Coluna POLÍGONO.

TABELA 10.7

BRASIL, NORDESTE: NÚMERO DE PROJETOS E INVESTIMENTOS APROVADOS COM RECURSOS DOS INCENTIVOS FISCAIS, A PREÇOS CONSTANTES DE DEZEMBRO DE 1977, NO PERÍODO 1963-1977

Projetos por Ano e por Setor	Projetos Aprovados		Investimentos Totais (Em Cr\$ 1.000,00)	Investimentos Fiscais (Em Cr\$ 1.000,00)	Liberações (Em Cr\$ 1.000,00)
	Novos	Reformulados			
1963	61	24	2.183.500	438.540	5.520
Industriais	61	24	2.183.520	438.540	5.520
1964	56	35	4.201.816	830.466	106.029
Industriais	56	35	4.201.816	830.466	106.029
1965	61	49	2.830.984	684.164	165.825
Agropecuários	1	-	39.677	19.819	-
Industriais	60	49	2.791.307	664.345	161.825
1966	87	113	5.295.778	2.420.163	568.087
Agropecuários	12	1	241.958	139.674	11.153
Industriais	75	112	5.053.820	2.280.489	556.934
1967	296	22	13.336.135	6.203.207	1.780.936
Agropecuários	52	-	863.949	614.912	84.200
Industriais	244	22	12.472.186	5.588.295	1.696.736
1968	237	98	10.113.566	5.664.097	2.883.327
Agropecuários	88	-	1.405.153	1.000.347	215.391
Industriais	149	98	8.708.413	4.663.750	2.667.936

Projetos por Ano e por Setor	Projetos Aprovados		Investimentos Totais (Em Cr\$ 1.000,00)	Investimentos Fiscais (Em Cr\$ 1.000,00)	Liberações (Em Cr\$ 1.000,00)
	Novos	Reformulados			
1969	188	137	10.522.023	5.778.750	3.661.361
Agropecuários	90	3	1.896.139	1.384.470	360.136
Industriais	98	134	8.625.884	4.394.280	3.301.225
1970	171	158	14.040.334	6.418.097	4.409.719
Agropecuários	95	6	2.393.299	1.765.791	538.160
Industriais	76	152	11.647.035	4.652.306	3.871.559
1971	169	127	13.835.267	7.186.488	4.606.279
Agropecuários	106	9	3.334.848	2.470.912	590.235
Industriais	63	118	10.500.419	4.715.576	4.016.044
1972	106	72	10.008.023	5.576.515	3.824.511
Agropecuários	54	2	2.604.674	1.809.692	566.306
Industriais	52	70	7.403.349	3.766.823	3.258.205
1973	87	50	17.760.845	5.962.592	2.871.452
Agropecuários	33	3	1.183.340	716.960	571.071
Industriais	54	47	16.577.505	5.245.632	2.300.381
1974	61	56	33.920.747	7.978.461	4.441.548
Agropecuários	6	2	861.493	515.866	1.378.617
Industriais	55	54	33.059.254	7.462.595	3.062.931
1975	43	37	15.669.735	5.923.853	6.928.518

Projetos por Ano e por Setor	Projetos Aprovados		Investimentos Totais (Em Cr\$ 1.000,00)	Investimentos Fiscais (Em Cr\$ 1.000,00)	Liberações (Em Cr\$ 1.000,00)
	Novos	Reformulados			
Agropecuários	14	2	1.316.426	765.572	785.770
Industriais	29	35	14.353.309	5.158.281	6.142.748
1976	59	91	29.644.736	8.858.681	5.719.141
Agropecuários	23	6	1.590.294	973.887	1.094.527
Industriais	36	85	28.054.442	7.884.794	4.624.614
1977	66	53	14.615.998	5.238.153	5.646.861
Agropecuários	33	8	1.804.826	1.093.840	1.034.453
Industriais	33	45	12.811.172	4.144.313	4.612.408
Resumo					
<i>Projetos Agropecuários</i> ¹	607	42	19.536.076	13.271.742	7.230.019
<i>Projetos Industriais</i> ²	1.141	1.080	178.443.431	61.890.485	40.385.095
Total ³	1.748	1.122	197.979.507	75.162.227	47.615.114

Fonte: Ministério do Interior. Secretaria-Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. **As desigualdades regionais no Brasil e os incentivos fiscais**. Brasília, Mintert, 1976: 42. (Atualização da Tabela 19-A.)

¹ CONIUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 32(1), jan., 1977, p. 139.

² Incorpora projetos de indústria, pesca, energia elétrica, telecomunicações e hotéis.

³ Nos anos de 1960, 1961 e 1962, a SUDENE aprovou 97 projetos novos e 15 reformulações, correspondendo a investimento total da ordem de Cr\$ 6,2 milhões, também a preços de dezembro de 1977. Não há informações disponíveis a respeito dos incentivos fiscais comprometidos e liberados em relação aos projetos industriais aprovados nesses três anos.

Os resultados na área social foram razoáveis, em virtude da ação mais intensa do governo federal e dos governos dos Estados, realizada no período pós-SUDENE, de forma mais coordenada. Houve esforço, neste sentido, de várias instituições, embora não se possa negar o papel catalisador exercido pela SUDENE em matéria de organização e orientação, particularmente junto às Secretarias de Saúde, de Educação e de Cultura dos Estados da Região.

Os esforços realizados a partir de 1960 permitiram a melhoria de muitos aspectos da vida social dos habitantes do Nordeste. Deve-se registrar, neste sentido, a elevação da expectativa de vida média da população, que passou de 48 anos, em 1960, para 54 anos, em 1974. No mesmo período, a taxa de mortalidade diminuiu de 19,5 por mil para 14,5 por mil nascidos vivos. O analfabetismo também diminuiu, uma vez que a taxa de alfabetização passou de 40% sobre a população de 15 anos e mais, em 1960, para 60%, em 1974. O número de alunos matriculados nas escolas de ensino primário, secundário e superior mais do que dobrou, elevando-se para seis o coeficiente relativo ao ensino universitário. Os benefícios da previdência social também tiveram sua cobertura aumentada. A população urbana atendida passou de 2 milhões em 1960 para 8,7 milhões de pessoas em 1974.¹⁰³ Os progressos na área rural, entretanto, foram menos expressivos, datando a extensão desses benefícios de esforços muito recentes.

Esses resultados são significativos, não restam dúvidas. Mas eles perdem grande parte de sua expressão na medida em que são relacionados com as necessidades efetivas da população, rural ou urbana, em suas diferentes posições na estratificação social. Embora as informações existentes a esse respeito sejam escassas, ainda assim sua consideração no processo de interferência governamental é limitada.

A capacitação de recursos humanos, particularmente os requeridos para os trabalhos de planejamento e execução de programas de

¹⁰³ Ver a respeito: i) Carvalho, 1973: 56-57; e ii) Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 133. (Tabela 4.16.)

desenvolvimento, constitui outro campo de ação para o qual a contribuição da SUDENE foi e continua sendo das mais expressivas. Dessa esforço participaram os governos dos Estados, Universidades locais e estrangeiras e instituições internacionais como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. Nos anos de 1970, juntaram-se a essa trabalho, de modo mais efetivo, a Secretaria-Geral do Ministério do Interior e o BNB, promovendo treinamento nas áreas de planejamento regional, planejamento de recursos humanos e planejamento de recursos naturais, por intermédio de cursos de média duração – cerca de seis meses – que estão sendo realizados pelo Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional-CETREDE, localizado em Fortaleza-Ceará. No período 1960-1977, a SUDENE promoveu e executou, direta e indiretamente, o treinamento de 10.144 técnicos de nível superior, cobrindo diferentes áreas profissionais, sendo 9.978 em nível de especialização e 166 em nível de pós-graduação.¹⁰⁴

Entretanto, é na criação de uma mentalidade voltada para as possibilidades de desenvolvimento da Região que a ação da SUDENE pode ser considerada mais profícua. A introdução do planejamento na área, em suas dimensões regional, estadual e local (em nível municipal e urbano), orientado não apenas para a racionalização das ações governamentais como para a dinamização de empreendimentos privados, corresponde a resultado que deve ser creditado quase que exclusivamente à SUDENE, pois foi a esta Instituição sempre couberam as iniciativas nesse domínio. Com isso, não se pretende anular a contribuição prestada por outras entidades, mas fazer justiça a uma instituição que tem sido e continua sendo objeto de críticas em sua maioria injustas.

É normal atribuir-se à SUDENE o fraco desempenho setorial e global da economia do Nordeste, constatado em alguns anos, seja por anomalias climáticas enfrentadas pela Região, seja em decorrência

¹⁰⁴ Essas informações foram fornecidas ao autor pelo Superintendente-Adjunto de Planejamento da SUDENE, Firmo Fernandes de Castro, em 14.02.1978.

de crises conjunturais provocadas por fatores que fogem ao controle da Instituição. Em contrapartida, é também comum não se creditarem à SUDENE os resultados positivos alcançados pela Região em diferentes campos, que costumam ser absorvidos por organismos setoriais, aos quais têm sido transferidos vários trabalhos iniciados pela SUDENE. Ao mesmo tempo, inúmeras atividades postas em prática pela Superintendência têm passado para o domínio de instituições da esfera federal.

Esses fatos, embora compreensíveis – pois a experiência da SUDENE se situa no âmbito restrito das concepções de *políticas regionais de desenvolvimento regional* –, não são aceitos com facilidade pelos personagens objeto da ação governamental realizada em caráter extraordinário. Situação idêntica vem sendo observada na área de atuação da Cassa per il Mezzogiorno, onde é possível também constatar a tendência a se transferir para organismos setoriais trabalhos desenvolvidos inicialmente sob os auspícios diretos da entidade encarregada de planejar e coordenar o esforço de desenvolvimento regional. As angústias e as decepções enfrentadas pelas lideranças das áreas deprimidas, ao constatarem, com o tempo, o deslocamento das decisões sobre problemas locais para o centro nacional do sistema, são assim explicáveis, embora não possam ser remediadas ou solucionadas, se o processo de intervenção continuar sendo conduzido segundo esquemas de *políticas específicas de desenvolvimento regional*. As concepções desse tipo, conforme salientado anteriormente, se esvaziam na proporção em que a Instituição responsável pelo esforço global de desenvolvimento da área cumpre o papel de eliminar a possibilidade de tal área pôr em risco o “equilíbrio” político e socioeconômico do sistema nacional, que, como se viu, era altamente instável no Nordeste, antes da criação da SUDENE.