

## Terceira parte - Expectativas quanto à administração do desenvolvimento em bases regionais

Reflexões sobre as experiências da Cassa per il Mezzogiorno e da Sudene

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Reflexões sobre as experiências da Cassa per il Mezzogiorno e da Sudene. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 299-310. 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-NonCommercial-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.

## TERCEIRA PARTE

### EXPECTATIVAS QUANTO À ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO EM BASES REGIONAIS

**F**oram examinados até aqui os motivos que determinaram a instituição da Cassa per il Mezzogiorno e da SUDENE, assim como o papel de coordenação exercido por essas Entidades, em suas respectivas áreas de jurisdição, sobre os órgãos da chamada administração ordinária. Verificou-se que essa atuação, de início crescente e nacionalmente reconhecida pela sua significação para o desenvolvimento das regiões objeto de transformação, começou a mudar de ritmo e de orientação a partir de determinados momentos da intervenção extraordinária, como uma expressão do processo de centralização.

As análises realizadas neste sentido, cobrindo ainda diferentes aspectos do funcionamento das duas Instituições, permitiram colocar em destaque os elementos responsáveis pela perda gradativa de importância dessas Organizações no conjunto das decisões relacionadas com o desenvolvimento do Sul da Itália e do Nordeste brasileiro. Salientou-se, a propósito, que a causa básica desse comportamento correspondera à mudança de objetivos da administração central dos dois países quanto ao soerguimento efetivo, em termos socioeconômicos, das mencionadas Regiões.

A Cassa per il Mezzogiorno e a SUDENE perderam, por isso mesmo, as características de personagens principais para desempenharem papéis secundários no processo de desenvolvimento iniciado nas duas regiões. Embora isso tenha se dado em épocas distintas, pois os trabalhos da “Cassa” e da SUDENE começaram em momentos

distanciados um do outro de cerca de dez anos. não restam dúvidas de que os motivos para a introdução das alterações fundamentais foram similares.

Esta terceira parte do trabalho é dedicada, inicialmente, à apresentação das diferenças e semelhanças notáveis entre as duas experiências. Retoma-se o tema relativo à contribuição apresentada pela instituição dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, particularmente no Brasil, para acelerar os efeitos do processo de esvaziamento a que foi submetida a SUDENE, referindo-se, também, suas conseqüências sobre instituições com características idênticas. São discutidas, finalmente, as perspectivas dessa Superintendência, em função do que se alinham elementos que podem conformar, no Brasil, a administração do desenvolvimento em bases regionais.

## REFLEXÕES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DA CASSA PER IL MEZZOGIORNO E DA SUDENE

O estudo do que foi feito e continua se realizando no campo do desenvolvimento regional, em países como a Itália e o Brasil, permite observar, como uma das constatações fundamentais à compreensão do processo, o afastamento da administração pública central das administrações e das comunidades locais. Embora haja boas possibilidades nesse sentido, elas não chegam a se concretizar, dadas as dificuldades, particularmente políticas, que o Governo Central não tem conseguido superar.

As limitações que se verificam a este respeito decorrem, ao que tudo indica, da falta de tratamento adequado à variável política, implícita na concepção estratégica das ações definidas. A administração do desenvolvimento regional pode ganhar mais relevo e se tornar mais eficaz ao atendimento das necessidades básicas da população, na medida em que as comunidades locais, por meio de seus representantes, participem ativamente da identificação e indicação de soluções para seus problemas. A participação dos políticos, que devido à centralização das decisões governamentais tem sofrido retrocessos marcantes, constituiria, apesar disso, procedimento dos mais adequados a tal propósito.

De fato, é por intermédio dos políticos que as aspirações e as necessidades da população podem se transformar, conseqüentemente, em realidade. Aos técnicos de todas as áreas cabe a função de gerar inovações e propor medidas concretas, para cuja aprovação é indispensável a participação dos representantes do povo, expressa

pelo Poder Legislativo. A costumeira argumentação de que esses representantes nem sempre dispõem de conhecimentos que lhes capacitem a propor medidas no interesse da população constitui distorção de raciocínio que não cabe aceitar. A posição correta consiste exatamente na apresentação pelos técnicos, via Poder Executivo, de medidas inovadoras que permitam transformar em realidade projetos de lei propostos pelos legisladoras. O equilíbrio necessário entre as duas forças tem, naturalmente, que ser buscado pelo Poder Executivo, que responde, em última instância, pela regência dos sistemas político e socioeconômicos do Estado.

Essas colocações foram levadas em conta, embora de forma relativa, nos momentos iniciais de funcionamento da “Cassa” e da SUDENE, contribuindo para tanto, por um lado, a representatividade dos políticos e, por outro, a sensibilidade dos Governos Centrais das duas nações quanto ao necessário inter-relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo nas decisões de natureza econômica e social, conseqüentes ao processo de administração da época.

Sem essa compreensão, teria sido impossível criar instituições como a “Cassa” e a SUDENE, particularmente com as características extraordinárias que lhes foram conferidas. As duas Entidades, neste sentido, apresentaram semelhanças notáveis em termos de estrutura orgânica e funcional, bem como de papéis a desempenhar em suas respectivas áreas de jurisdição. Há uma diferença, entretanto, que merece destacar no que toca às decisões tomadas por órgãos colegiados de decisão superior.

O Conselho de Administração da “Cassa” (item 2.3 anterior) não dispôs da representatividade política com que foi contemplado o Conselho Deliberativo da SUDENE (item 7.3 anterior). O primeiro é constituído de membros que, embora representando as Regiões incluídas na área de atuação da “Cassa”, são designados pelo Poder Executivo, por nomeação do Presidente do Conselho de Ministros. A diminuição da representatividade e a menor autonomia dos membros desse Conselho são, entretanto, relativas, na medida em que

se atenta para a conformação da sistema político-administrativo da Itália (item 1.1), que apresenta características unitárias bem visíveis. Além disso, houve durante duas décadas uma instância superior a esse Conselho, representada pelo Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, extinto em 1971 (item 2.5.3).

O Conselho Deliberativo da SUDENE, ao contrário, além de contar com representantes do Poder Executivo, através da participação de todos os Ministérios Cíveis e do Estado-Maior das Forças Armadas, foi concebido de forma a dispor de apoio político mais efetivo, expresso pela presença dos Governadores dos Estados da Região, eleitos pelo voto secreto e direto. Pôde assim, esse Conselho, catalisar durante certo período as aspirações e as necessidades regionais. Com a instituição de sistema de eleição indireta para os Governadores, o poder do Conselho Deliberativo ficou extremamente reduzido, na medida em que tais dirigentes passaram a ter que refletir posições compatíveis com a orientação emanada do Governo Central, de quem eles dependem para se eleger.

A contribuição dos parlamentares, notadamente dos Deputados Federais, em relação ao caso brasileiro, também muito reduzida, considerando a pequena influência que eles exercem sobre as decisões tomadas em matéria de política econômica. A introdução de novas formas de intervenção pública depende atualmente de decisões assumidas diretamente pelo Poder Executivo. Ainda assim, elas são definidas praticamente sem a participação da Entidade encarregada de promover o desenvolvimento da Região, como se viu no item 9.3.

O processo de elaboração dos planos de desenvolvimento para o Mezzogiorno e para o Nordeste seguiu, inicialmente, caminhos assemelhados e orientados para o atendimento efetivo das necessidades das duas Regiões. Em ambos os casos, houve a preocupação de legitimar esses documentos, na medida em que eles eram aprovados por instrumentos legais adequados. Numa fase posterior, houve uma involução nesse sentido, particularmente em relação aos planos elaborados sob a coordenação da SUDENE, que de 1972 em diante deixaram

de ser aprovados formalmente (itens 6.2 e 7.4). No tocante à “Cassa”, também foram introduzidas várias restrições, notadamente as relacionadas com a sua formulação (item 2.5), embora tenha permanecido em vigor a prática da legitimação, por lei, das ações definidas em benefício do Mezzogiorno.

As ações extraordinárias da “Cassa” desenvolveram-se, de início, no campo da infraestrutura, tanto em apoio aos programas agrícolas, pela recuperação de terras para a irrigação, como na construção de obras de serviços básicos de transportes e energia. Só um pouco mais tarde é que vieram os programas de desenvolvimento industrial, apoiados por fortes esquemas de incentivos e facilidades creditícias (item 3.1 ). Posteriormente, foram introduzidas novas linhas de ação setorial, beneficiando-se em particular as áreas de turismo e pesca, ao mesmo tempo em que eram concebidos esquemas específicos de apoio à pesquisa científica e tecnológica.

A orientação da SUDENE não apresentou diferenças substanciais a este respeito, pois o Nordeste – a partir de sua instituição – passou a receber forte apoio na área da infraestrutura, notadamente a de serviços básicos. Os setores produtivos foram pouco estimulados nos primeiros Planos Diretores da SUDENE, que, embora previssem ações ligadas à indústria e à agricultura, privilegiaram muito mais os programas de infraestrutura. As razões para esse comportamento foram analisadas anteriormente, em suas diferentes fases (item 8), demonstrando-se que a fragilidade de alguns dos instrumentos colocados à disposição da Entidade, especialmente os destinados à execução das ações no campo da agricultura, impediram a realização de medidas importantes definidas nos Planos Diretores.

Nos passos que se seguiram, a SUDENE, de forma talvez mais enfática do que a “Cassa”, procurou concentrar suas ações em áreas menos sensíveis, do ângulo político, o que explica, em parte, o privilégio conferido à industrialização. Além disso, continuava-se entendendo que a dinamização do setor Industrial, conforme ideias constantes do *Relatório do GTDN*, poderia contribuir para forçar a abertura de novas

possibilidades instrumentais em relação ao desenvolvimento do setor agrícola, pela própria necessidade de se ampliar o mercado interno regional. Desafortunadamente, isso não se verificou até hoje, e as ações praticadas no sentido de fortalecer a agricultura do Nordeste, recentemente adotadas, ainda não conseguiram contemplar providências efetivas em matéria de reestruturação do sistema de posse e uso da terra.

Os instrumentos de planejamento, coordenação e execução com que o governo da Itália dotou a “Cassa” correspondem a uma das características mais importantes da Entidade, merecendo destaque os incentivos e as facilidades creditícias concedidas ao setor industrial (item 5.2.1). É preciso notar, inclusive, que as facilidades criadas em relação a esse setor, em termos de contribuições governamentais a fundo perdido, aumentaram substancialmente depois de 1970. Até então, as contribuições a fundo perdido foram da ordem de 10% do total dos investimentos realizados com o apoio da “Cassa” (item 5). Entretanto, a Lei nº 183/1976, que definiu novas formas de atuação no Mezzogiorno, para o período 1976-80, estabeleceu limite de até 40% para as contribuições a fundo perdido destinadas a empresas industriais com investimentos fixos situados no intervalo de 200 milhões a 2 bilhões de liras (item 4.2.1).

A SUDENE, de acordo com sua lei institutiva, também foi apoiada fortemente por instrumentos de financiamento, planejamento e coordenação (item 9.1). Como seria de esperar, as mudanças introduzidas na estratégia de atuação da Entidade, ainda no seu primeiro quinquênio de existência, privilegiaram consideravelmente o setor industrial, embora o sistema de incentivos fiscais não tenha assumido as dimensões das facilidades (*agevolazioni*) e contribuições a fundo perdido concedidas pela “Cassa”. As modificações mais sensíveis no quadro geral dos instrumentos colocados à disposição da SUDENE dizem respeito à autonomia da Entidade sobre a sua concessão, assim como a perda quase total dos instrumentos de coordenação (itens 7.4 e 9.2).



Depois da quebra de autonomia do sistema de incentivos fiscais, realizada pela primeira vez em 1963 – portanto numa época em que a SUDENE ainda se mantinha forte –, e particularmente após as modificações de 1966, as alterações que se seguiram tornaram-se muito mais fáceis. Até as resistências interpostas pelo capitalismo nascente no Nordeste apresentavam-se tímidas. Era como se elas não fizessem mais sentido junto às esferas nacionais de decisão. Mas se os argumentos levantados pela Região, a respeito dos inconvenientes criados com a redução gradativa do volume de recursos aplicados no Nordeste à conta dos incentivos, não eram aceitos pelo Governo Central, a recíproca também era verdadeira: as lideranças regionais não recebiam com tranquilidade as informações que o centro de decisão transmitia dando conta de aplicações financeiras compensatórias.

Neste sentido, é importante destacar o papel desempenhado pelas modificações introduzidas em 1970 e em 1971, com a criação do PIN e do PROTERRA, que iriam delinear com mais clareza a mudança em curso no quadro das decisões sobre a administração no domínio do desenvolvimento regional. O fato mais importante a ressaltar a esse respeito correspondeu ao deslocamento para o nível nacional do comando das decisões que se realizavam em escala regional. Entretanto, ele não se realizou, como seria de se esperar, pela absorção de tais funções por parte do Ministério do Interior – Pasta responsável pelo desenvolvimento regional –, mas pela crescente participação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em todas as decisões relativas a esse campo.

Baseado nas experiências adquiridas com a administração dos recursos destinados ao PIN e ao PROTERRA, ainda que de forma limitada em termos de realizações e de envolvimento interinstitucional, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e seu sucessor – a Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLANJ – aumentaram cada vez mais seu poder de decisão e sua ação direta, expressos pelo controle dos recursos financeiros, na área do desenvolvimento regional. Essa participação, como se viu no item 9.3, começou a se ampliar de modo mais explícito no exercício de 1974, quando

se inaugurou a era dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, representados inicialmente pelo POLAMAZONIA e pelo POLONORDESTE.

As dificuldades para aceitar essa situação se expressam na prática por meio da participação supletiva da Instituição criada por lei para planejar e coordenar o esforço de desenvolvimento governamental na área. Verifica-se assim que as funções básicas da SUDENE estão sendo absorvidas de modo crescente pela SEPLAN. Os problemas a esse respeito não consistem em considerar ilegítima a participação da SEPLAN na *geração, coordenação e acompanhamento* dos Programas Especiais, mas em desperdiçar a contribuição mais ampla que poderia ser prestada pela SUDENE, a quem deveria caber efetivamente a coordenação e o controle desses Programas.

A análise da experiência italiana no campo do desenvolvimento regional, procedida na primeira parte do trabalho, permitiu que se pusesse em destaque a direção tomada pela Cassa per il Mezzogiorno quando as prioridades nacionais em relação ao desenvolvimento do Sul da Itália começaram a declinar. O processo de esvaziamento da “Cassa”, em decorrência da centralização das decisões governamentais, manifestou-se também mais evidente com a criação dos Projetos Especiais. Mas a institucionalização dessas ações ocorreu de modo diferente nos dois países.

Em primeiro lugar, as evidências sobre o esvaziamento da “Cassa” se exteriorizaram depois de praticamente 20 anos de funcionamento da Entidade, enquanto no Brasil elas tiveram lugar ainda no intervalo dos 10 primeiros anos de vida da SUDENE. Em segundo lugar, a “Cassa” manteve autonomia e presença mais marcantes na geração e condução do processo de implementação dos Projetos Especiais, o que não ocorreu em relação à SUDENE. Essas diferenças, entretanto, não devem ser entendidas na perspectiva de se dar mais validade à experiência italiana. Elas são apresentadas com o propósito de salientar a maior rapidez com que se esvaziou o trabalho da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, instituída por motivos semelhantes

aos que determinaram, também, a criação da Entidade encarregada de promover o desenvolvimento do Mezzogiorno.

É importante salientar, ainda, por oportuno, que embora a “Cassa” tenha perdido várias de suas prerrogativas instrumentais, não se pode deixar de considerar, em contraposição ao que se verificou com relação à SUDENE, os poderes que ela ainda mantém em termos de mobilização de recursos financeiros. Destacou-se anteriormente (item 3.1) que os recursos que lhe foram destinados por lei, para a execução de obras e serviços extraordinários, no período 1976-1980, correspondiam a Cr\$ 268 bilhões, a preços de 1975, o que dá uma média anual de Cr\$ 53,6 bilhões. Nesses valores estão incluídos os recursos designados para a implementação dos Projetos Especiais em curso na Região, o mesmo não acontecendo com as dotações orçamentárias dos Ministérios Setoriais com atuação no Mezzogiorno.

A movimentação anual de recursos por parte da SUDENE, em programas sob sua responsabilidade direta, em 1975, por exemplo, correspondeu a cerca de 5% (aproximadamente Cr\$ 3 bilhões) do total médio anual colocado à disposição da “Cassa”. Em 1978, esse movimento poderá ser da ordem de 18% (Cr\$ 9,5 bilhões), considerando-se as parcelas de seu orçamento próprio e as do FINOR. Acrescentando os recursos programados, em 1978, para o POLONORDESTE (Cr\$ 2.853,8 milhões), o Programa de Irrigação (Cr\$ 2.670,0 milhões) e o Projeto Sertanejo (Cr\$ 260,0 milhões) – exclusive as parcelas para crédito rural –, a SUDENE disporia de volume global de recursos sob seu encargo da ordem de Cr\$ 15,2 bilhões, ou seja, 28,3% da média anual colocada à disposição da Cassa per il Mezzogiorno. Entretanto, isso não se verifica na prática, pois como se viu (item 9.3), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste não tem responsabilidade direta sobre a execução financeira dos Programas Especiais.

As diferenças nos valores anuais despendidos pelas duas Instituições se devem, em primeiro lugar, à prioridade que o governo italiano continua, de certa forma, conferindo à solução dos problemas do Mezzogiorno. Em segundo lugar, não se pode comparar as exigências

financeiras do sistema produtivo dessa área com as do Nordeste, pois o grau de desenvolvimento alcançado pela primeira é, obviamente, mais avançado. Em terceiro lugar, a SUDENE sofreu gradativas reduções nos recursos por ela mobilizados diretamente, em virtude da transferência do comando das decisões regionais para o Governo Central, com prejuízos evidentes para a Entidade e para a Região (item 9.2).

A “Cassa” e a SUDENE foram organizadas segundo concepção muito avançada para as épocas de suas respectivas criações, embora os responsáveis pelos centros de decisão da Itália e do Brasil não tenham se apercebido das dimensões que elas poderiam alcançar no quadro da administração e dos efeitos que poderiam provocar sobre as entidades localizadas em suas áreas de jurisdição. Criadas como Instituições extraordinárias, e portanto com vigência limitada no tempo, a “Cassa” e a SUDENE já poderiam ter sido extintas. Tal falta de percepção sobre o alcance dessas Organizações contribuiu, entretanto, para que seu esvaziamento se processasse de forma mais lenta e sem permitir sua extinção formal.

A extinção dessas Entidades ainda não foi levada a cabo por outras razões, dentre as quais cabe destacar as de ordem política e psicológica. Embora elas tenham cumprido o papel que lhes fora atribuído, na perspectiva de que ele esteve circunscrito talvez mais ao afastamento das forças de esquerda das áreas de atuação da “Cassa” e da SUDENE do que à efetiva promoção do desenvolvimento das duas Regiões, os governos italiano e brasileiro não tiveram condições para decidir sobre essa extinção, ou, quando muito, não viram problemas em manter as duas Instituições funcionando.

Os resultados dos trabalhos realizados pela “Cassa” e pela SUDENE, como se vê, teriam que refletir todas as dificuldades por elas enfrentadas. Tais dificuldades devem, por isso, ser entendidas na perspectiva da direção assumida pelo processo de administração do desenvolvimento em áreas deprimidas, quando se adotam, no conjunto do sistema nacional, políticas específicas para uma determinada região. Esses obstáculos, pela própria natureza das políticas postas em

prática, foram muito mais nítidos em relação ao Nordeste do que ao Sul da Itália.

Por isso mesmo, correspondem a evidências que servem para demonstrar a inadequação dos esquemas de administração executados sob a coordenação da “Cassa” e da SUDENE, com vistas à melhoria das condições socioeconômicas das duas áreas, e contribuem para uma compreensão mais ampla da administração do desenvolvimento em bases regionais.

Nessas condições, é lícito admitir que a intervenção extraordinária em regiões deprimidas tende a diminuir de intensidade e a mudar de direção quando as áreas que se busca desenvolver começam a caminhar de forma mais autônoma, gerando, em consequência, menores problemas para os centros de decisão nacional.

É sob esse quadro de dificuldades que se tratará de alinhar, a seguir, as perspectivas da SUDENE e a orientação, que por decisão do Governo Central, poderia, em consequência, ser concedida ao processo de administração do desenvolvimento em bases regionais. Essas indicações terão que ser, necessariamente, sumárias. O autor está convencido de que o aprofundamento dessas questões, depois de definido o apoio político indispensável, constitui tarefa que, pelas suas dimensões, só pode ser conduzida por equipe multidisciplinar, da qual façam parte profissionais ligados ao planejamento e ao desenvolvimento regional e políticos que representem as diferentes regiões do País.