

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

Perspectivas da Sudene

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Perspectivas da Sudene. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 311-317. 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.

PERSPECTIVAS DA SUDENE

O desenvolvimento do Nordeste e, em conseqüência, as perspectivas de funcionamento produtivo da SUDENE têm sido objeto de estudos e de ação por parte de muitos agentes (governo, iniciativa privada, políticos, pesquisadores e técnicos de um modo geral). Os trabalhos desses agentes realizam-se com intensidade e direção variáveis, pois nem todos estão de acordo entre si.

Os agentes governamentais estão convictos da correção das medidas que vêm adotando em benefício do Nordeste, ainda que reconheçam que ao lado do que já foi feito há muito mais por fazer. Os outros agentes, de um modo geral, estão também convictos de que as realizações em curso são inadequadas às necessidades da Região, tanto em termos de intensidade como de direção. Em conseqüência, passam a sugerir, na medida das possibilidades, novas formas para a orientação do processo de desenvolvimento regional, baseados em grande parte na importância de fortalecer a Instituição criada para planejar e coordenar o esforço governamental e privado.

As sugestões do segundo grupo de agentes apresentam entretanto dois tipos de limitação. Por um lado, elas se caracterizam pela insistência em fortalecer a SUDENE segundo suas concepções iniciais e, por outro, carecem do suporte político necessário à sua configuração prática, contrapondo-se assim às convicções dos agentes governamentais. Apesar disso, sugestões desse tipo são úteis, não apenas pelo valor de sua intenção, mas como elementos que podem contribuir para a revisão de posições extra-regionais que conflitem com as necessidades locais.

As contribuições resultantes do esforço realizável pelo Centro de Estudos do Nordeste-CENOR, uma entidade jurídica de direito privado, com sede e foro na cidade do Recife, criada, em 25.05.1976, por intelectuais, administradores e técnicos da Região, podem, nessas condições, vir a ser úteis aos interesses da área e à busca de novas concepções para a administração do desenvolvimento em bases regionais. O CENOR foi instituído, como entidade orientada para a realização de altos estudos sobre o Nordeste, com as seguintes finalidades:

- i. O estudo da realidade do Nordeste brasileiro como elemento fundamental do processo nacional;
- ii. O estudo e o debate sobre os problemas regionais para o assessoramento da ação política em defesa do Nordeste, independentemente de facções partidárias;
- iii. O estudo de metodologia de formação e desenvolvimento de uma ação compatível com a realização dos objetivos nacionais permanentes; e
- iv. O estímulo à formação de instituições semelhantes nos outros Estados.¹⁰⁵

É possível reconhecer as incorreções contidas no processo de desenvolvimento regional em curso no Nordeste brasileiro, da mesma forma que é fácil visualizar o enfraquecimento progressivo da SUDENE, seja a partir das análises até aqui apresentadas ou de outras, que, de direito, alguém pretenda realizar. Essas análises sugerem claramente a inconveniência de se manter a SUDENE funcionando nas condições atuais, em que ela, como instituição, apesar de continuar disposta de atribuições definidas em lei – e ainda não revogadas – não conta com instrumentos para exercê-las.

¹⁰⁵ Centro de Estudos do Nordeste-CENOR. **Por que o CENOR?** Recife, 1976: 39-40.

Ao atingir esse limite, seria lícito tratar-se de redefinir o seu papel, descartando-se, porém, de saída, qualquer alternativa orientada para sua configuração inicial. A evidência empírica demonstra ser impraticável, em matéria de política econômica, repetir-se com sucesso, pelo menos no médio prazo, medidas adotadas em passado recente. Neste sentido, carecem de fundamentação iniciativas relacionadas com a transformação da SUDENE, por exemplo, em *Ministério para o Desenvolvimento do Nordeste* ou em *Fundação para o Desenvolvimento do Nordeste*.¹⁰⁶ Raciocinar nessa perspectiva significaria admitir a inexistência de um modelo centralizado, em escala nacional, para a administração do desenvolvimento. Dessa forma, a criação de um Ministério para o Nordeste, além dos problemas que criaria em relação às outras regiões, no quadro atual, dificilmente teria autonomia superior à da SUDENE.

Como o inverso é que parece ser verdadeiro, deve-se buscar outra alternativa. Nessas condições, há que se tratar de pôr em prática concepções que se vinculem ao domínio de uma *política nacional de desenvolvimento regional*, válida para o Nordeste e para as demais regiões brasileiras. Uma orientação desse tipo teria que ser conduzida segundo critérios que:

i. Permitted o inter-relacionamento das instituições que atuam nesse campo, em matéria de planejamento e coordenação, com um Ministério que se responsabilizasse pela coordenação das intervenções de caráter extraordinário no domínio do desenvolvimento regional. Esse Ministério poderia ser o do Interior, após a redefinição

¹⁰⁶ Na mesma linha, é ainda mais fora de sentido a criação de uma *Fundação para a Administração dos Incentivos Fiscais*, cuja motivação *inter alia*, tem origem na circunstância de o pessoal da Superintendência, encarregado da análise e fiscalização de projetos agrícolas e industriais, receber salários baixos em relação aos pagos pela iniciativa privada ligada aos dois setores. Esse tipo de sugestão recai na linha dos que se preocupam mais com a vitalização do instrumento – os incentivos fiscais – do que com a Instituição responsável por sua mobilização. Problemas dessa natureza devem ser resolvidos no quadro de uma solução global para a SUDENE, que não pode ser encontrada buscando-se resolver apenas os problemas circunstanciais.

de suas atribuições, ou uma nova Pasta, criada como decorrência de orientações mais eficazes sobre o assunto;

ii. Conferissem a esse Ministério autonomia de ação, não apenas em relação à atual SEPLAN como aos diferentes Ministérios Setoriais, para poder coordenar o processo de administração do desenvolvimento em bases regionais; e

iii. Possibilitassem a criação de um Conselho de Desenvolvimento Regional,¹⁰⁷ a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e do Conselho de Desenvolvimento Social, no âmbito da Presidência da República, que contasse, inclusive, com a participação das lideranças regionais mais expressivas; e

iv. Permitissem a instituição de entidades encarregadas de administrar o desenvolvimento da Região Sudeste do País.

Numa fase de transição, seria admissível, no entanto, sem a anulação das preocupações anteriores, adotar procedimentos de caráter temporário, amenizando-se assim, para os que detêm atualmente o comando do processo de desenvolvimento regional, os traumas provocados pelas mudanças. A SUDENE continuaria funcionando como hoje, sem considerar a eventualidade de certas modificações estruturais internas – para sua adaptação ao sistema nacional de planejamento –, que interessam mais à economia doméstica da Instituição. Mas receberia a responsabilidade pela gestão e efetiva administração dos Programas Especiais, implicando essa definição a transferência para

¹⁰⁷ A ideia de criar esse Conselho de Desenvolvimento Regional consta de estudo realizado, em 1975-1976, por Jean P1erre Bariou, consultor das Nações Unidas para assuntos de planejamento regional, junto à SUDENE. Nesses estudos, o mencionado perito, que se encontra atualmente cumprindo sua terceira missão de assessoramento técnico junto à referida Entidade – a primeira teve lugar no período 1968-1969 –, propõe outras medidas de grande significado, a respeito do sistema de planejamento governamental em curso no País, sugerindo, ao mesmo tempo, novas formas de funcionamento para a Superintendência.

a Superintendência dos recursos correspondentes aos investimentos orientados para esses Programas.

A SEPLAN e os Ministérios Setoriais não perderiam seus respectivos papéis. Ao contrário, essas Pastas teriam mais condições de exercer suas próprias funções, na medida em que a SUDENE assumisse a gestão dos Programas Especiais, caracterizados como ações extraordinárias, de planejamento e execução no campo do desenvolvimento regional. A SUDENE não teria responsabilidade, por exemplo, sobre atividades setoriais específicas, que ficariam a cargo dos Ministérios respectivos. Ao mesmo tempo, a SEPLAN continuaria exercendo seu papel de coordenação em escala nacional, em muito melhor situação, na proporção em que passasse para outra instituição tarefas factuais de acompanhamento, supervisão e controle. Admitir e argumentar que a SUDENE, conforme menções anteriores, não dispõe de condições para fazer aquilo que hoje é realizado pela SEPLAN, por intermédio dos Grupos de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais, é não aceitar a Instituição e nem entender como válido o processo de administração do desenvolvimento em escala regional.

Diante do que foi apresentado até aqui, deve-se considerar que o que interessa à SUDENE vale, também, para as demais Superintendências de Desenvolvimento Regional e para a instituição - com características similares - que viesse a ser criada para o Sudeste, desde que a matéria seja tratada sob a ótica de uma *política nacional de desenvolvimento regional*. Como se verificou anteriormente, a administração do desenvolvimento regional, segundo políticas específicas, é inconsistente com a transformação e a melhoria progressiva das áreas objeto de intervenções extraordinárias.

Na ausência de uma forte determinação política, que o Governo Central deve compartilhar com as lideranças das diferentes regiões, é pouco provável obter resultados concretos em matéria de administração do desenvolvimento em bases regionais. Não é de todo impraticável admitir que, a prazo médio, venham a ser adotadas medidas corretivas para os problemas que se acabam de examinar, mas sua

viabilidade dependerá consideravelmente, num primeiro momento, da habilidade do Ministério do Interior para enfrentar o assunto e encaminhar suas soluções.

A formulação de uma *política nacional de desenvolvimento regional* apresenta três importantes implicações para o processo de administração do desenvolvimento. Por um lado, requer a definição de funções gerais e específicas para as diferentes regiões, consideradas como elementos do conjunto nacional. Por outro, exige a elaboração e a conseqüente legitimação de planos de desenvolvimento, contendo as prioridades nacionais e regionais, para cada uma das regiões do País. E, por fim, só se consolida quando sua concepção e implementação se realizam sob o comando de instituição nacional estruturada para orientar e coordenar as ações no campo do desenvolvimento regional, *lato sensu*.

Essa instituição, embora deva trabalhar em articulação com o órgão encarregado do planejamento nacional, terá que dispor de atribuições muito bem definidas, para que os programas sob sua responsabilidade possam refletir adequadamente as necessidades e as aspirações das diferentes regiões do País. No Brasil, inexistente esquema de administração regional que satisfaça a tais requerimentos. O Ministério do Interior, responsável pela função e por uma série de outras, contidas ou não nos limites do desenvolvimento regional, apresenta configuração, neste sentido, não apenas sob modelo extremamente reduzido como altamente dependente, na prática, do órgão nacional de planejamento global (a SEPLAN), conforme evidências apresentadas a este respeito.

No esquema de uma *política nacional de desenvolvimento regional* é relativamente mais simples estabelecer os requerimentos necessários à adoção de providências que permitam, a médio prazo, contribuir para a redução das desigualdades inter-regionais de renda, do que nos esquemas de políticas setoriais. Essas questões estão estreitamente vinculadas às experiências que se tem sobre os resultados a

que efetivamente o desenvolvimento pode levar, em termos de atendimento das necessidades populacionais.

É, portanto, no contexto de decisões em matéria de política econômica e social, no qual se articule, conseqüentemente, a distribuição espacial das atividades econômicas com a distribuição espacial da população, que se irá definir uma **política nacional de desenvolvimento regional**, capaz de atender aos interesses e às necessidades tanto das regiões pobres como das regiões ricas do País. Esse momento do processo de administração do desenvolvimento em bases regionais corresponde a um desafio que deve ser aceito e solucionado pelo poder político.