

# A HISTÓRIA DA SUDENE: BREVE ANÁLISE DE UMA AGÊNCIA FEDERAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Henrique Levy

da Universidade Federal de Pernambuco

A Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE — é o objeto deste ensaio, contendo 5 secções: na primeira, tenta-se mostrar os antecedentes históricos que contribuíram para levar o Governo Federal a fundar essa agência. O livro de Albert O. Hirschman, **Journeys Toward Progress** foi fartamente utilizado e citado nessa secção. Na segunda, os objetivos da SUDENE são analisados, enquanto a secção III constitui-se de uma rápida sumarização da política de incentivos fiscais. Uma avaliação dos primeiros dez anos de atividades da SUDENE é o objeto da secção IV, seguida por uma ligeira Prospectiva.

Este ensaio foi baseado num trabalho apresentado inicialmente no Seminário sobre Industrialização na América Latina, realizado na Universidade de Wisconsin, Madison, E.U.A. Dado o seu valor heurístico e informativo, julgamos válido a sua apresentação para o público brasileiro.

## I. O NORDESTE ANTES DA SUDENE

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) surgiu no auge

da crise política que se seguiu à seca de 1958, durante o Governo Juscelino Kubitschek. O drama do Nordeste começara, porém, há quase um século, depois da Grande Seca de 1877-1879. Desta forma, a fundação da SUDENE não era a primeira tentativa do Governo Federal para solucionar os problemas regionais.

A História registra que em dezembro de 1877 o Governo Federal já criava a Primeira Comissão Imperial de Investigação, encarregada de encontrar meios de prevenir futuros desastres na região nordestina, causados por estiagens como a Grande Seca, esta responsável pela ruína de grande parte da economia regional e pela fome que se alastrou por mais da metade da população do Ceará.

Em 1909, surgia a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), que haveria de transformar-se em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Outras entidades foram fundadas mais tarde. Em 1948, apareceram a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). Seguiram-se a fundação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952 e, finalmente, a SUDENE, em 1959.

As razões que levaram o Governo a criar o IFOCS se prendem tanto ao atraso nas obras de construção da Barragem de Quixadá (iniciada em 1884 e somente concluída em 1906), bem como à nova visão de certos setores governamentais em favor do uso sistemático da ciência moderna e da Engenharia para resolver os problemas do Nordeste brasileiro. As esperanças neste sentido eram alimentadas pelos primeiros resultados positivos da irrigação em larga escala no Sul dos Estados Unidos da América e pela atuação exitosa do **United States Bureau of Reclamation**, criado em 1902 (Hirschman, 1965: 43-46).

Foi assim que no auge do prestígio da Engenharia como "profissão científica", a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas recebeu a tarefa de construir represas e açudes, rodovias e ferrovias, estações meteorológicas e pluviométricas, além de efetuar pesquisas botânicas e geológicas, de acordo com o Decreto Federal N.º 7.619, de 21 de outubro de 1909.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a criação de mais duas agências iria refletir o deslocamento das atenções, dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, para o vale do rio São Francisco — a CHESF e a CVSF, ambas inspiradas pelo sucesso da **Tennessee Valley Authority** (TVA), nos Estados Unidos. Enquanto a CHESF era encarregada do aproveitamento do potencial de energia hidroelétrica da cachoeira de Paulo Afonso, a Comissão do Vale do São Francisco tinha por missão construir obras públicas (estradas secundárias, ambulatórios...), além de cuidar do abastecimento de água em comunidades ribeirinhas. As atividades da CVSF estavam sob a jurisdição do DNOCS, mas esta agência de combate às secas passou, de bom grado, tais trabalhos para a nova Comissão, uma vez que seus recursos não eram suficientes, nem mesmo para aplicar nos Estados tradicionalmente vitimados pelas secas, onde o próprio DNOCS tinha mais interesses políticos.

A Companhia Hidroelétrica do São Francisco, tendo o Governo Federal como principal acionista, foi fundada com o objetivo exclusivo de gerar energia elétrica para o Nordeste do Brasil. Assim, obteve logo o apoio das elites da região, uma vez que, qualquer plano de desenvolvimento econômico exigia um enorme volume de energia elétrica, a baixo custo. As cidades de Recife e Salvador tornaram-se os primeiros consumidores da energia gerada pela CHESF. Uma equipe técnica de engenheiros e oficiais do Exército Brasileiro, altamente qualificados, conseguiu manter a CHESF por vários anos "fora da política", o mesmo não acontecendo com a Comissão do Vale do São Francisco que, dominada por forças políticas e favoritismos, acabou perdendo muitos dos bons técnicos que havia atraído no início de suas atividades (Hirschman, 1965:85).

Após o retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República, em 1951, uma nova

seca — depois de 19 anos de relativa prosperidade, levou o Governo a analisar mais uma vez “o problema do Nordeste”. A posição do DNOCS se deteriorava com a saída de vários técnicos de renome para empregos melhor remunerados, além das irregularidades administrativas, que se tornaram escandalosas. A tal ponto chegaram esses escândalos que Rômulo de Almeida, assessor do Presidente da República para assuntos econômicos, chegou a recomendar “a remoção de chefes e técnicos suspeitos... com o intuito de restaurar o clima de confiança”. Referia-se ele a funcionários do DNOCS, com fortunas de origem duvidosa, parentes ganhando concorrências públicas, além de leniência em relação à exploração desumana dos flagelados das secas (Hirschman, 1965:89). Não somente a corrupção contribuiu para o descrédito do DNOCS — descobriu-se também uma falha técnica: a percentagem de água disponível em barragens e açudes era bem mais baixa do que se esperava, seja pela evaporação, seja pela localização inadequada para os projetos de irrigação. A este respeito, entrevistado por Alberto Tamer (1970), o antigo Ministro da Fazenda, Eugênio Gudim, declarou:

“— Fui engenheiro no Nordeste há 60 anos. E eram os engenheiros quem geralmente decidiam onde construir os açudes, tomando como base, era lógico (não eram apenas os engenheiros?) apenas a melhor topografia para levantar a barragem. Nunca se cogitou sobre se a localização era mais apropriada para uma agricultura irrigada. E, muitas vezes, construído o açude, via-se que a irrigação, se fosse feita, seria inútil, tal a qualidade da terra”. (Tamer, 1970:142)

### **O Surgimento do Banco do Nordeste**

Na primeira metade da década de '50, os produtores nordestinos de culturas de exportação, como o algodão e o sisal, lutavam por empréstimos a longo prazo, para financiar o ciclo de produção de seus produtos primários. Quando o Ministro da Fazenda do Governo Vargas visitou o Nordeste, sugeriu a fundação de um banco regional de fomento à produção. Essa idéia, afirma Hirschman (1965:91) “por mais racional que tenha sido ou que pareça, em retrospecto, foi inteiramente concebida pelo Ministro Horácio Lafer, que não era nordestino, mas sim banqueiro e industrial”.

Originalmente, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) tinha por objetivo o financiamento da agricultura regional, principalmente a das culturas de exportação — o algodão e o sisal. Pouco depois, de sua fundação, a política do Banco passou a concentrar-se em empréstimos a curto prazo, de “crédito geral”, que dominaram suas operações por toda a segunda metade da década de '50, atingindo a três quartos do total dos empréstimos, ao fim de 1959.

### **A Estiagem Prolongada que gerou a SUDENE**

Em 1958, uma seca rigorosa atacou o Nordeste brasileiro mais uma vez. Através do DNOCS, o Governo Federal ativou a tradicional política a curto prazo — frentes de trabalho para construir represas grandes e pequenas, bem como fazer a manutenção das estradas. A mão-de-obra agrícola foi utilizada. Muitos desses agricultores haviam perdido suas colheitas e não tinham meios para sobreviver até a próxima estação das chuvas. Além disso, esta seca funcionou contra o DNOCS. Em ano de eleição, os políticos da região usavam as facilidades e o poder econômico do DNOCS para corrupção eleitoral em larga escala. Em seu estudo intitulado “Tentativa de Interpretação das Eleições de 1958 no Ceará”, à página 46, citado por Hirschman, ilustra Abelardo F. Montenegro aquele ponto:

“O primeiro estágio do processo de eleição fraudulenta é amplamente caracterizado... pelos abusos do partido em usar de discriminação para contratar ou fornecer auxílio monetário contra os efeitos da seca. O segundo estágio é marcado pela ação direta dos engenheiros... e da guarda pretoriana do DNOCS, criada especialmente para amedrontar os eleitores

do sertão, quer estejam ligados ao DNOCS, quer não. O terceiro estágio ocorre durante as 48 horas que precedem a eleição e é assinalado pelos seguintes acontecimentos: (a) utilização de trezentos caminhões do DNOCS para proporcionar transporte a todos os eleitores dentro do perímetro das obras federais; (b) o suborno de mesários; (c) a compra direta de votos por meio de dinheiro e roupas novas; (d) intimidação por parte dos engenheiros: quem não votar direito, perderá o emprego" (Hirschman, 1965:104).

O Presidente Juscelino Kubitschek pediu ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) que sugerisse novas soluções para os problemas do Nordeste. Um dos diretores do BNDE, Celso Furtado, preparou uma análise e plano de ação sob o título de **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**, sob a égide do "Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste" (GTDN), também conhecido como o "Relatório Furtado", o qual foi publicado pelo Governo Federal em 1959.

## II. OS OBJETIVOS DA SUDENE

O Relatório Furtado, ou "Documento do GTDN", foi a base da política governamental que determinou a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Sua segunda edição (1967) de pouco mais de noventa páginas, compõe-se de uma análise em quatro partes da situação econômica do Nordeste, em comparação com a economia brasileira. Esse documento representa um marco na mudança da política do Governo Federal em relação ao Nordeste. Da velha estratégia de ajudar a economia nordestina através de "frentes de trabalho", durante as secas, o Relatório Furtado recomenda políticas de transformação, visando diminuir as disparidades econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul do país. Celso Furtado procura mostrar que essa disparidade é maior que aquela existente entre o Centro-Sul do Brasil e os países industrializados da Europa Ocidental. E que a média de renda per capita do habitante do Nordeste é menos de um terço da renda per capita do habitante da região Centro-Sul.

Nos anos 40, o crescimento da economia do Nordeste era inferior ao do Centro-Sul. O Relatório Furtado faz uma previsão do crescimento econômico dos anos setenta, mostrando que, comparada com a renda per capita de 440 dólares, do Centro-Sul, a renda per capita do Nordeste seria de menos de 120 dólares (Brasil, GTDN, 1967:10).

Calculando que durante o período 1948-1956, o Nordeste havia canalizado 24 milhões de dólares, anualmente, para a economia do Centro-Sul, o Relatório Furtado sugere uma política regional de substituição de importações, segundo o modelo do Conselho Econômico para a América Latina (CEPAL), das Nações Unidas. A fim de financiar o Governo Federal teria de carrear recursos para a região, com vistas à construção de um aglomerado de indústrias. Isto seria uma espécie de indenização pelo saldo das exportações regionais para o mercado externo, saldo este sistematicamente transferido (principalmente no Governo Kubitschek) para financiamento da industrialização — substituição de importações — do Centro-Sul.

Embora a Política não ande de braços com a Justiça, até mesmo o Relatório Furtado reconhece a existência de um fluxo financeiro em duas direções, entre o Nordeste e o Centro-Sul:

"... as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, **operando o setor privado como instrumento de transferência** contra o Nordeste e o setor público (o governo federal) em sentido inverso. Entre 1948 e 1956 esses dois fluxos se equilibraram: enquanto a transferência de dinheiro do governo federal é maior nos anos de seca, o setor privado transfere os recursos do Nordeste principalmente nos anos bons (sic); recursos que saem da região em busca das melhores

**oportunidades de investimento oferecidas pelo Centro-Sul (Brasil. GTDN, 1967:10-11. Ênfase do Autor).**

Uma vez que os problemas sociais e econômicos do Nordeste não podiam ser resolvidos com medidas imediatistas e trabalhos assistenciais, o Relatório Furtado propôs o seguinte plano de ação:

- a) Aumentar os índices de investimentos, a fim de construir um centro autônomo para a expansão manufatureira na Região;
- b) Transformar a economia agrícola das terras úmidas, a fim de assegurar uma oferta adequada de alimentos aos centros urbanos, onde o processo de industrialização tem de ser incrementado;
- c) Realizar a transformação econômica progressiva das zonas semi-áridas, a fim de aumentar sua produtividade e, ao mesmo tempo, torná-las mais resistentes ao impacto da seca;
- d) Ampliar as fronteiras (políticas e administrativas) do Nordeste para incluir as terras úmidas do interior maranhense e possibilitar a relocação dos excedentes populacionais nestas terras, depois da reorganização da economia das terras semi-áridas (Brasil. GTDN, 1967:14).

#### **O Primeiro Plano Diretor**

A SUDENE foi criada em 1959 pela Lei 3692, tendo a Celso Furtado como seu primeiro superintendente. Seu Primeiro Plano Diretor para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste foi fortemente baseado no Relatório Furtado. Afirma que as diretrizes ali traçadas são baseadas "em três verdades (sic) elementares":

- a) o Nordeste é uma das regiões mais precárias do mundo em termos de nível de vida;
- b) a região tem realmente um potencial de desenvolvimento, não somente por sua gama de recursos naturais, como também pela disposição de seu povo, de aprender novas técnicas;
- c) o patrocínio dos Poderes Públicos, por causa de seu processo de formação de capital, é uma condição necessária para diminuir a enorme discrepância entre o Nordeste e o Centro-Sul (Brasil. SUDENE, 1966a: 18).

Com relação ao item b, deste enunciado, o documento apresenta uma contradição na mesma página, a qual parece haver passado despercebida. Ele afirma:

"Seus recursos naturais básicos são escassamente conhecidos. Sua estrutura econômica ainda não foi bem analisada. O certo é que só sabemos que esta região abriga um terço da população brasileira, a maioria do qual vive em condições precárias" (Brasil. SUDENE, 1966 a: 18).

Certas diretrizes deste documento revelam que os planejadores da SUDENE construíram seus objetivos em busca de metas já visadas por outras agências federais: por exemplo, a primeira diretriz se refere ao investimento sistemático em transportes, enfatizando a construção de rodovias, quando o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) vem planejando a mesma coisa desde 1945. A segunda diretriz enfatiza a necessidade de dinamizar os investimentos no setor de energia elétrica, "que tem um papel pioneiro no desenvolvimento regional" (Brasil. SUDENE, 1966 a: 19). Ora, esta tem sido a tarefa da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) desde antes da fundação da SUDENE. A terceira diretriz se refere à necessidade de uma mudança

completa na política de uso dos recursos hídricos, por sua sabida escassez em várias áreas da região (idem *ibidem*). Esta diretriz colide com as prerrogativas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

A mesma ênfase dada por Celso Furtado à prioridade na construção de usinas siderúrgicas é novamente encontrada no Primeiro Plano Diretor:

"A importância básica da indústria do aço é seu caráter germinativo. Na próxima década, provavelmente, haverá uma escassez persistente de metal ferroso no Brasil. A inexistência e uma produção local de aço tornaria impraticável a expansão de um dos mais importantes setores de produção: o das indústrias de ferro e aço. O desenvolvimento dessas usinas significaria a assimilação de tecnologias avançadas contribuindo para a formação de uma autêntica mentalidade industrial regional" (Brasil. GTDN, 1967:85),

enquanto a décima diretriz reconhece

"a necessidade de mobilizar todos os incentivos para consolidar o setor manufatureiro, estabelecendo indústrias básicas de grande poder germinativo, capazes de integrar a estrutura industrial (Brasil. SUDENE, 1966 a: 19).

Curiosamente, não se tem encontrado reservas de ferro economicamente significativas no Nordeste. Por outro lado, há mais de dez anos velhas indústrias siderúrgicas sulinas, instaladas perto das jazidas de ferro de Minas Gerais, aumentaram de produção e novas usinas lá se construíram. Das ricas reservas do Estado de Minas Gerais, a Companhia do Vale do Rio Doce tem exportado minério de ferro e, numa **joint venture** com a **United States Steel**, passou a construir instalações portuárias para exportar o mesmo produto da Bacia Amazônica.

Com referência à avaliação de reservas minerais, deve-se notar que o Depto. Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), depois transformado em Companhia Nacional de Pesquisa Mineral (CNPM), trabalha no Nordeste desde antes da criação da SUDENE.

Até mesmo o 1.º Plano Diretor menciona alguns contratos que a SUDENE estava para firmar com a DNPM.

As demais diretrizes do 1.º Plano Diretor tratam da prospecção mineral (sexta diretriz) pesquisa agrônômica (quinta diretriz), reestruturação da economia rural em relação ao potencial de irrigação e a criação de uma economia mais resistente às secas (quarta diretriz).

A sétima diretriz é dedicada à colonização no Estado do Maranhão e no Sul da Bahia. A oitava diretriz recomenda aos poderes públicos

"liderar um conjunto de medidas para melhorar as condições do abastecimento... e formar uma reserva estratégica de alimentos a ser usada em caso de seca".

(1.º Plano Diretor, p. 19)

A nona diretriz recomenda o aumento e a coordenação de incentivos para a iniciativa privada enquanto a 11.ª advoga apoio aos empresários locais a salvação das indústrias tradicionais "com autêntica viabilidade econômica e óbvias vantagens de localização" (1.º Plano Diretor, p. 19)

Mais uma vez, na 13ª diretriz, o problema da água é tratado, com a recomendação de dar

alta prioridade aos investimentos nas instalações de suprimentos d'água no perímetro urbano, como o caminho principal para melhorar as condições

sanitárias nas cidades do interior.  
(1.º Plano Diretor, p. 19)

A 14.º Diretriz aborda a necessidade de

“perceber melhor as reações das populações rurais, com re'ação ao reestruturamento da economia agrícola e ajudá-las a identificar seus problemas, como também a aprender métodos sanitários básicos, em suma: ajudá-los a abrir, por seus próprios meios, o acesso às vias de desenvolvimento.  
(1.º Plano Diretor, p. 19)

Uma reforma administrativa é difundida na 15.º diretriz. Por fim, a 16.º diretriz expressa a necessidade de

“alcançar rapidamente uma unidade de administração progressiva, no planejamento dos investimentos do Poder Público assim como a descentralização máxima na fase executiva.  
(1.º Plano Diretor, p. 20)

O Primeiro Plano Diretor para 1961-1963 trouxe o famoso artigo 34/18 permitindo a qualquer empresa um desconto de até 50% no Imposto de Renda, por qualquer investimento realizado na região, já que a SUDENE considerava a nova atividade de produção “importante para o desenvolvimento do nordeste”  
(ver **Legislação Básica**, p. 83)

## O Segundo Plano Diretor

Em sua mensagem a Hermes Lins, chefe de gabinete do Presidente, prontamente com o rascunho do 2.º Plano Diretor, Celso Furtado diz que este é

“substancialmente um desenvolvimento do 1.º Plano Diretor já discutido em 1960  
(2.º Plano Diretor, p. 7)

Todavia, algumas mudanças foram feitas. Por exemplo, o 2.º Plano enfatiza o chamado “Setor Social” incluindo o treinamento de mão de obra, a luta contra o analfabetismo, a eletrificação rural e a habitação popular. Além disto, Celso Furtado acrescenta que

“A política regional de desenvolvimento, iniciada com a fundação da SUDENE e definida em seu 1.º Plano Diretor, tem por objetivo permitir que a estrutura econômica e social do Nordeste adquira características tais que a tornem capaz de atingir um ritmo intenso de crescimento com um mínimo de tensões sociais.  
(2.º Plano Diretor, p. 10)

A indústria petrolífera é mencionada de passagem, no 1.º Plano Diretor no trecho dedicado ao potencial de minério da região, além disto, no 2.º Plano Diretor, Celso Furtado se refere ao

“uso... do GAS baiano para fins de metalurgia do aço”  
(2.º Plano Diretor, p. 9)

Na verdade, é curioso que o primeiro Plano Diretor não haja mencionado nem a industrialização do petróleo baiano nem uma política para capitalizar as reservas petrolíferas como a base de um complexo petroquímico forte e “germinativo”. Talvez porque a exploração dos campos de petróleo e a refinarias fossem monopólio da PETROBRAS (fundada em 1953), Celso Furtado e sua equipe não tiveram condições políticas para propor uma “blasfêmia” como uma **joint venture** entre a empresa estatal de petróleo

e uma empresa privada. Não devemos esquecer, a situação tensa que envolvia, então o Poder Executivo: Jânio Quadros renunciara em 1961. Uma vez que o vice-presidente João Goulart não tinha o apoio do mesmo grupo que haveria de derrubá-lo em 1964, sua saída política foi aceitar ser um presidente decorativo sob um regime parlamentarista. Sua posição, era desconfortável:

"Goulart ainda não estava pronto para se comprometer com nenhuma política definida ou optar por nenhuma base única de apoio político".  
(Skidmore, 1967, p. 222)

A "interabilidade" da PETROBRAS vinha sendo usada desde 1953 como símbolo da sinceridade nacionalista de vários governos e Celso Furtado teria perdido o apoio do presidente fraco como também de grande parcela da opinião pública se houvesse proposto que o monopólio da PETROBRAS fosse compartilhado por empresas privadas. Aliás, depois da queda de Goulart em 1964, a PETROBRAS e empresas privadas criaram uma **joint venture**, a Petroquímica Brasileira S/A (PEROQUISA), com a primeira possuindo mais de 50%, das ações da nova companhia.

Se Furtado deixou de despertar o Nordeste para a prosperidade petroquímica, em contrapartida (em compensação) conseguiu, com os seus colaboradores, dar algumas nuances socialistas ao panorama nordestino.

Na mensagem ao gabinete Presidencial, à qual já nos referimos, ele diz:

"... se esperamos evitar tensões sociais crescentes, não podemos esquecer que o desenvolvimento aumenta expectativas de um melhor nível de vida em toda a população, e estas requerem satisfação imediata. Tal satisfação é conseguida através de uma distribuição cada vez mais equitativa do produto social. Isto acontece não somente por causa dos aumentos de salário como também através do acesso de toda a população a serviços públicos de acordo com os requisitos da vida moderna. Neste caso, é preciso que o Governo Federal tome uma iniciativa maior e mais ampla nas primeiras fases do desenvolvimento.  
(2.º Plano Diretor, p. 11)

A primeira vista, o parágrafo acima não revela a sua verdadeira importância a não ser à luz do conservadorismo intelectual e político das classes dominantes do Nordeste e do Centro-Sul. Certamente, a contribuição de interesses entre as metas dos técnicos esquerdistas da SUDENE e os objetivos dos empresários ajudou os militares a ganhar o apoio das classes empresariais.

Depois do movimento de 1964 a SUDENE sofreu uma lavagem (VASSOURADA) política.

### **O Terceiro e o Quarto Plano Diretores**

Sob a direção de seu novo superintendente, João Gonçalves de Souza, a SUDENE lançou seu terceiro Plano Diretor, para 1966-1968. Suas metas gerais já estavam estabelecidas no Relatório Furtado e entre as 16 diretrizes o 1.º Plano Diretor.

Uma atmosfera nova e otimista apareceu no 4.º Plano Diretor. O general ON DUTY Afonso de Albuquerque Lima, ex-ministro do Interior, o denomina "a 4.ª fase do Plano Diretor da SUDENE" tentando, na verdade, mostrar a continuidade dos objetivos apresentados anteriormente.

De acordo com Albuquerque Lima, a SUDENE vinha conseguindo um sucesso invejável na aplicação de técnicas modernas de planejamento regional.

Comenta ele :

"Com referência às dificuldades de implementação que uma agência regional enfrenta em um país onde o governo Central não possuirá um mecanismo eficiente de planejamento, a SUDENE foi capaz, graças ao espírito empreendedor de sua equipe de planejadores, de fazer-se sentida dentro da estrutura administrativa brasileira, conseguindo assim, de sucesso em sucesso, transformar-se no que é hoje: a mais eficiente e reputada agência de planejamento do Continente Americano (SIC) — (4.º Plano Diretor, p. 5)

O otimismo do General Albuquerque Lima já não é válido: ele renunciou à pasta do Interior e o governo Federal mudou de idéia, suspendendo o 4.º Plano Diretor. Um novo plano, integrado no plano geral do Ministério do Planejamento, foi elaborado e batizado com o nome de Plano de Desenvolvimento Regional (PDR). Até o momento da redação destas linhas (maio 1971) ainda não estava publicado, ou disponível para análise.

As palavras otimistas do General Albuquerque Lima também não coincidiram com as conclusões da missão de observação de Jean Pierre Bariou, técnico das Nações Unidas que passou mais de um ano, a serviço de sua organização, no Nordeste. Bariou viu como o 4.º Plano Diretor foi elaborado. Suas conclusões, apresentadas em 5 relatórios endereçados ao diretor da Assessoria Técnica da SUDENE, apontam, com bastante acurácia, muitas deficiências na arte sudeniana de planejar.

Aqui serão apresentados alguns trechos do seu Relatório Nº 3, com a minha observação de que Bariou evitou cuidadosamente comentários sobre os objetivos políticos implícitos no 4.º Plano Diretor. "Isto não compete a um técnico estrangeiro", afirmava.

Bariou registra como uma de suas primeiras observações, a ausência de uma abordagem econométrica sintetizando as mudanças estruturais que a SUDENE buscava.

"as diretrizes políticas definidas em suas linhas gerais [dos Planos Diretores] devem ser traduzidos em objetivos precisos a fim de que os Planos sejam realmente eficazes". (BARIOU, 1968 p. 7)

Este **expert** francês também critica o fato de a SUDENE se preocupar mais com os aspectos administrativos dos incentivos fiscais do que com o seu objetivo geral específico: o planejamento do desenvolvimento do Nordeste.

"..... Constata-se que o trabalho de "banqueiro" e de "engenheiro" tem sido bem feito, enquanto o de "economista-planejador" ainda está por fazer.... [A SUDENE] precisa tornar-se um órgão de planejamento a fim de liderar o conjunto de atividades econômicas do Nordeste com vistas à promoção do desenvolvimento regional" (Bariou, 1968, p. 9-10)

O Técnico da ONU apresenta duas razões principais que explicariam a frágil estrutura técnica do 4.º Plano Diretor. Não esqueçamos de que, este plano é uma espécie de repetição dos três anteriores. A primeira razão, segundo Bariou, é que os estudos e pesquisas feitos para melhorar os Planos Diretores do Nordeste não têm relação alguma com esses mesmos planos que se tenta melhorar. São estudos demasiados ambiciosos de nível muito alto enquanto, os níveis do Plano são mantidos extremamente baixos. (Bariou, 1968, p. 11)

Bariou prossegue dizendo que os relatórios dos técnicos brasileiros e estrangeiros são de extrema complexidade, cheios de detalhes teóricos, dando ao leitor inexperi-

ente a ilusão de que o trabalho de planejamento da SUDENE atingiu um alto nível. Mas,

"quando examinamos o 4.º Plano Diretor, a queda é brutal"  
(Bariou, 1968, p. 11)

O enviado da ONU não põe em dúvida o conhecimento teórico dos membros da Assessoria Técnica da SUDENE, mas, infelizmente para eles,

"estes sólidos conhecimentos não são bem dominados e a tendência é mais especulações teóricas livres do que para proposições práticas bem condizentes com as necessidades atuais do Nordeste".  
(Bariou, 1968, d. 12)

Em resumo, ele afirma:

"tem-se a impressão de estar num centro universitário ou num instituto de pesquisas, enquanto não devemos esquecer que a SUDENE é acima de tudo, a agência encarregada de obter decisões concretas e implantá-las".  
(Bariou, 1968, p. 13)

A segunda razão das fraquezas do 4.º Plano Diretor é explicada da seguinte maneira:

"Os níveis mais altos da hierarquia da SUDENE parecem não dar bastante importância ao projeto de verdadeiros planos... li muitos estudos teóricos e trabalhos de técnicos da SUDENE sobre o assunto. Todavia, não encontrei até agora, nenhuma instrução formal baixada pela superintendência, deliberando para qual direção os técnicos devem apontar suas pesquisas, que resultados são esperados e em quanto tempo."  
(Bariou, 1968, p. 15)

### III. OS INCENTIVOS FISCAIS

Em seus primeiros dez anos de atividade, pode-se dizer que a política de incentivos fiscais foi a atividade mais bem sucedida da SUDENE. Esse sistema de incentivos é baseado naquele utilizado na Itália pela **Cassa per il Mezzogiorno**. Sumarizando-se, os incentivos fiscais consistem, entre outras vantagens, na opção que ambas as empresas brasileiras e as empresas estrangeiras têm de deduzir até cinquenta por cento do imposto de renda devido ao Governo Federal, para investimento no Nordeste. Esses investimentos podem ser destinados para a aquisição de ações de outras empresas com novas atividades no Nordeste, particularmente na área industrial.

A SUDENE exerce seu controle sobre o investimento usando seu poder de aprovação ou de veto, através de um complexo mecanismo de desembolso de recursos e acompanhamento de despesas. Os recursos financeiros dos incentivos fiscais são depositados no Banco do Nordeste do Brasil.

### IV. SUDENE, DEZ ANOS DEPOIS

Não é fácil fazer considerações sobre os dez anos de atividades da SUDENE, pois há poucos relatórios a respeito. Entre esses, há o seu próprio relatório oficial: **SUDENE Dez Anos** (1969) e alguns recortes de jornais críticos, como o renomado **O Estado de São Paulo**. Neste ensaio, vou utilizar o relatório **SUDENE Dez Anos** (SDA) e um artigo de **Visão** (1971), que me parece bastante objetivo.

Como usualmente ocorre com relatórios oficiais, o SDA constitui-se numa obra de arte em enfatizar o lado positivo dos dez anos de existência da agência. Vejamos

agora os resultados da política de industrialização, a pedra de toque do plano de ação de Celso Furtado:

"A análise da situação econômica regional dos anos 50 mostra que o desenvolvimento do Nordeste somente seria factível através da diversificação da produção interna, isto é, através da industrialização". (SDA, p. 141).

**SUDENE Dez Anos** cita, entre as metas da SUDENE, a modernização do parque têxtil "substituindo máquinas e equipamentos obsoletos" (p. 142), não falando, entretanto, dos milhares de trabalhadores que foram demitidos em consequência dessa modernização.

De acordo com o relatório oficial da SUDENE, até 30 de junho de 1969, os investimentos projetados alcançaram a cifra de 4,88 bilhões de cruzeiros (aproximadamente 976 milhões de dólares) espalhados entre 721 projetos industriais, mais oito em telecomunicações. Esses 729 projetos representam 93 por cento do total de investimentos aprovados e se esperava que gerassem 130.000 novos empregos, numa razão de 7.500 dólares por cada um (vide SDA p. 156).

Os incentivos fiscais alcançaram 360 milhões de dólares até 30 de junho de 1969 e, na realidade, somente 151,4 milhões de dólares foram empregados em novas indústrias. Após dez anos, a diferença entre os custos de todos os projetos aprovados e o dinheiro realmente gasto mostra que poucas indústrias estavam concluídas. **SUDENE Dez Anos** demonstra à página 162 que daqueles 721 projetos industriais, somente 203 estavam completamente concluídos, entre os quais 41 fábricas de antes da criação da SUDENE, que se utilizaram dos incentivos fiscais com a finalidade de substituir maquinária obsoleta por outras mais modernas. Isto significa que após dez anos somente uma fração dos 130.000 novos empregos estavam realmente existentes.

Por trás da fachada publicitária, parece que a SUDENE estava destinada à mesma falha que outras agências governamentais experimentaram. Por exemplo, veja-se as frentes de trabalho da seca de 1970: se algum melhoramento de longo alcance tivesse ocorrido no Nordeste, sua economia não teria sido perturbada outra vez. De acordo com **Visão** (1971:46-52), por causa da seca perdeu-se 56 por cento da safra de algodão, além de grandes perdas dos rebanhos e a dizimação das culturas de subsistência. O Governo Federal teve de

"abrir 150 frentes de trabalho, gastar 300 milhões de cruzeiros (aprox. 60 milhões de dólares) para ocupar 500 mil pessoas" (**Visão**, p. 46).

Em relação aos incentivos fiscais para a industrialização, **Visão** disse:

"No começo de 1971, o Nordeste possui um complexo industrial com mais de 200 novas fábricas em funcionamento, mas que não consomem matéria prima regional em quantidade significativa e somente foram criados 65.000 novos empregos" (**Visão**, p. 46)

A ênfase na industrialização entrou num beco-sem-saída por não dar a atenção necessária ao setor agrário, a SUDENE falhou em melhorar o padrão de vida da maioria da população. Ao mesmo tempo, o processo de industrialização escolhido pela SUDENE não alargou o mercado de consumo para os produtos das novas fábricas. Essa agência nem modernizou o setor agrário nem iniciou a "distribuição equitativa do produto social", tal como foi proposto pelo relatório organizado por Celso Furtado, o GTDN. E, ambos, desemprego e subemprego são problemas que continuam sem solução. Usando dados do Banco do Nordeste, **Visão** declarava que o poder de compra da população mais pobre vinha diminuindo de ano para ano (vide p. 47) enquanto havia uma forte tendência para a concentração da renda na classe mais alta.

Referindo-se a um estudo do Prof. F. S. O'Brien, da Univ. da Califórnia, **Visão**

dizia que dezoito por cento da força-de-trabalho urbano nordestina estava, em 1968, desempregada. Já o então presidente do Banco do Nordeste, Rubem Vaz Costa, estimava que a taxa de desemprego iria crescer:

"De um total de novos empregos criados para todo o País em 1969, somente doze por cento foram no Nordeste, apesar dessa região ter vinte e quatro por cento da população urbana do Brasil e trinta por cento da população total" (Visão, p. 48).

O pior é que ninguém estava mais esperando que os projetos industriais ou agrícolas da SUDENE iriam melhorar a situação. A respeito, dizia Visão:

"Por causa da mecanização intensiva, as indústrias modernas que se instalaram no Nordeste necessitam de um menor percentual de mão-de-obra e, por outro lado, quase todos os investimentos no setor primário não vão criar novos empregos mas, pelo contrário, vão necessitar de menos mão-de-obra" (Visão, p. 48)

Apesar desses dilemas, a estrutura industrial local mudou ligeiramente: em 1958, as indústrias tradicionais de alimentação, bebidas, fumo e tecidos representavam 74 por cento do complexo industrial nordestino, enquanto que o "setor dinâmico" somava os 26 por cento restantes. Em 1968, a participação do setor tradicional caiu para 62 por cento e o "setor dinâmico" representava quase 38 por cento (vide Visão, p. 47). Dos projetos aprovados até junho, 1969, vinte e um por cento dos recursos dos incentivos fiscais eram para indústrias químicas, 18 por cento para metalurgia e quase 16 por cento para indústrias têxteis, conforme SUDENE Dez Anos (p. 164).

## V. PERSPECTIVAS

Como vimos na seção I, a criação da SUDENE representa a continuação de uma política iniciada no Império e suas falhas são mais de ordem política que técnica, isto porque a SUDENE foi criada não para prevalecer sobre outras agências atuantes na região nordestina (por exemplo, DNOCS, Banco do Nordeste, CHESF, Petrobrás), como um ministério regional, e sim para operar como mais uma agência federal no Nordeste. Se alguns passos formais foram dados no sentido de armar a SUDENE com poderes de coordenação regional, entretanto viu-se que na prática e de facto, a competição entre as diversas agências federais tornou-se muito forte. Desde o Primeiro Plano Diretor da SUDENE, quase todas as suas dezesseis diretrizes colidiram, de uma ou de outra forma, com as metas de outras agências. Além do mais, temos que concordar que talvez o Movimento de Março de 1964 não aboliu de forma alguma com a influência política dos diversos grupos locais detentores de Poder sobre cada uma dessas agências federais.

Parece que há maior clamor público contra as secas nos anos de eleições. Despesas com campanhas eleitorais necessitam de muito dinheiro, de forma que talvez se possa dizer que a situação refletida na citação de Abelardo Montenegro (Hirschman, 1965:104), não se extinguiu depois da seca de 1958. Apesar de todas as tentativas feitas pelo Governo Federal para aliviar a custosa situação de agitação social na região, o Poder Central ainda assim teve de novamente abrir frentes de trabalho durante o ano eleitoral de 1970. O Governo teve várias razões para fazer isto. Entre elas, a boa razão de assegurar a vitória eleitoral dos candidatos do partido governamental.

O futuro da SUDENE é sombrio: após 1964 essa agência perdeu seu canal de comunicação direta com a Presidência da República e foi subordinada ao então Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR). Depois da reforma administrativa efetuada durante o Governo Costa e Silva, a SUDENE passou para a área do Ministério do Interior (MINTER).

As pressões políticas sofridas pela SUDENE desde a sua fundação certamente

abateram a motivação de seu corpo técnico. Jean Pierre Bariou, da ONU, mostrou que os planos diretores, de antes e de após 1964, são deploráveis, sendo difícil notar qualquer mudança significativa para melhor. Nesta tendência, a situação da SUDENE foi piorando, vez que ela perdeu, ao longo dos anos, o melhor contingente do seu corpo técnico. De acordo com a tradição, isto é um sinal de decadência na etiologia das agências do Poder Público. Primeiro, são os tempos entusiásticos, logo após a fundação da agência. Depois, um platô é alcançado e as melhores esperanças de todos se fixa na nova agência. Finalmente, a diminuição do prestígio político que levou à fundação concomitante com a desilusão de todos e o abandono em massa dos melhores técnicos da agência que muitas vezes regressam às suas repartições de origem ou vão ser recrutados por novas agências, mas desta vez ligadas a outro grupo político.

Entretanto, não se sabe se tal ciclo é eterno. O Governo Federal aumentou seu controle sobre a economia regional e as elites locais perderam grande parte de seu poder político, mas a esperança de todos era a de que terminasse o estado de miséria em que vem vivendo cerca de meio milhão de pessoas direta ou indiretamente ligadas à produção do açúcar. Para terminar, deve-se recordar que foi a instabilidade social dessa gente que, em 1959, apressou o estabelecimento da SUDENE, com o fito de prevenir o aumento da influência das Ligas Camponesas de Francisco Julião.

#### BIBLIOGRAFIA

"A Sêca é o menor dos Problemas." *Visão*, 14 February 1971 p. 46-52.

Bariou, Jean Pierre. **Relatório Sobre uma Missão ao Nordeste do Brasil 3**. Recife: Brasil, SUDENE, 1968.

Brasil, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Legislação Básica**. Recife: Brasil, SUDENE, 1962.

——— **I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Brasil, SUDENE, 1966.

——— **II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Brasil, SUDENE, 1966.

——— **III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Brasil, SUDENE, 1966.

——— **IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Brasil, SUDENE, 1968.

——— **SUDENE Dez Anos**. Recife: Brasil, SUDENE, 1969.

Brasil, Presidência da República, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Recife: Brasil, SUDENE, 1967.

Dulles, John W. **Unrest in Brazil**. Austin: University of Texas Press, 1970.

Hirschman, Albert O. **Journeys Toward Progress**. New York: Doubleday & Company, 1965.

Skidmore, Thomas. **Politics in Brazil, 1930-1964**. New York: Oxford University Press, 1967.

Tamer, Alberto. **Transamazônica, Solução para 2001**. São Paulo: APEC Editora S/A., 1970.