

O auge e o declínio: a trajetória institucional da Sudene e o futuro do planejamento no Nordeste

Luciléia Aparecida Colombo

Universidade Estadual Paulista (BRA)

As desigualdades regionais e o federalismo brasileiro

O Brasil não possui diferenças linguísticas, religiosas ou políticas significativas para que haja uma tentativa de separação muito importante entre as unidades federadas. O fator essencial que nos diferencia enquanto federalismo são os blocos regionais que compõem o território brasileiro, sendo aquele considerado assimétrico em relação às regiões brasileiras. Assim, Norte e Nordeste destoam do Sudeste e do Sul do país, alinhando à ideia de Elazar (1987) de que a diferença e a diversidade são os ingredientes de toda federação. A desigualdade encontrada na

federação brasileira, com relação às desigualdades regionais, foi a responsável pelo tratamento de diversos governos ao problema regional.

A assimetria federativa apareceu principalmente nos trabalhos de Burgess (1970) e de Duchacek (1970). O primeiro autor considera que as diferenças federativas podem ser tanto de origem socioeconômica quanto econômica ou, ainda, cultural. Os fatores socioeconômicos têm estreita ligação com as diferenças sociais ou territoriais, uma vez que as fraquezas federativas refletem um estado de fragilidade nacional. Já os fatores culturais encontram-se em algumas federações específicas e podem representar um problema de desintegração, caso não sejam adequadamente acomodados na federação. Duchacek, por seu turno, identificou as disparidades regionais como *ingredientes de poder*, com autonomia linguística, cultural, étnica e que podem representar um perigo de integração caso não sejam devidamente acomodadas.

Para Castro (1992), em países com grandes desigualdades internas, os fatores de ordem cultural ou étnica, quando não acomodados, mostram a face da sociedade, mas não são suficientes para acarretar conflitos. Contrariamente, com fatores atrelados ao regionalismo – especialmente quando as desigualdades sociais tornam-se marcantes – a possibilidade de separatismo é recorrente. Nesse sentido, regionalismo e federalismo são faces da mesma moeda, maximizando a região como locus político importante. Através de sua característica que a torna uma visão estruturada do território, a região passa a ter identidade e especificidades próprias, que permitem que ela seja observável e delimitável. Para Castro (1992): “Como qualquer segmento do espaço, a região é dinâmica, historicamente construída e interage com o todo social e territorial. Portanto, suas características internas são determinadas e determinantes desta interação” (CASTRO, 1992, p. 33).

Diante de tais considerações, o Nordeste não é somente um espaço administrativo, mas é a região que, através de suas características peculiares, permitiu o nascimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

(Sudene) – uma instituição com interesses coletivos que pretendia vencer desigualdades históricas. O “Nordeste da Sudene” torna a região um espaço ideológico e político, uma vez que não dispomos de diferenças étnicas, religiosas ou linguísticas significativas e capazes de oferecer perigo à integração do todo nacional. Os problemas do Nordeste foram levados para o cenário nacional e político, permitindo um tratamento diferenciado por alguns governos no Brasil.

Dessa maneira, a criação da Sudene representou uma tentativa de reorganização do federalismo brasileiro ao propor um planejamento regional institucionalizado, projetando os problemas nordestinos no centro das decisões nacionais. A Sudene vinculava-se à Presidência da República e passava a ser uma importante instituição capaz de projetar os problemas nordestinos para o centro das decisões nacionais. Além disso, a Sudene inaugurava uma vertente política importante, que se localizava na capacidade de superar as oligarquias rurais e locais, fortalecendo os governadores de estado nordestinos. A projeção de tais governadores podia ser verificada pela composição do seu Conselho Deliberativo, o qual continha tanto governadores como membros do Executivo Federal.

Anteriormente ao nascimento da Sudene, é preciso considerar os esforços do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), convocado por Juscelino Kubitschek para pensar a região. Os objetivos do GTDN tornaram-se, posteriormente, diretrizes da Sudene para a região Nordeste. Os objetivos do GTDN eram: (1) criação de um centro de expansão manufatureira no Nordeste; (2) transformação da economia agrícola da faixa úmida para garantir adequada oferta de alimentos nos centros urbanos; (3) transformação progressiva da economia nas zonas semi-áridas para torná-las mais resistentes à seca e (4) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste por meio da incorporação de terras úmidas do Maranhão à economia regional. Nesse sentido, lançavam-se as bases para uma espécie de “substituição de importações”, na qual a industrialização visava à redução do desemprego, que o documento estimava ser entre 307 mil e 512 mil pessoas no Nordeste, no ano de 1959.

A despeito das mudanças na Superintendência, porém, o Golpe Militar, ocorrido em 1964, promoveu reestruturações profundas na sociedade brasileira e bloqueou o desenvolvimento regional até então processado, proporcionando à Sudene cortes significativos em sua capacidade de implementar decisões. Mesmo não extinguindo a Superintendência naquele momento (que resistiu ao período ditatorial) sua extinção formal aconteceu somente em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Desse modo, obedecendo aos nossos objetivos traçados neste artigo, buscamos evidências que comprovem o enfraquecimento ao longo do tempo e que nos levem ao entendimento das motivações que desencadearam em sua completa extinção no governo FHC. O recorte temporal relativamente extenso (de 1959, momento da fundação da Sudene; até 2001, ano de sua extinção) nos forneceu elementos importantes para a explicação da mudança institucional processada na Superintendência. Além disso, esse recorte permite uma abordagem comparativa do comportamento da instituição desde o momento de sua criação até sua extinção.

A Sudene como representante do Nordeste

Alguns autores buscaram interpretar a realidade nordestina, embora esse tema de pesquisa tenha saído da agenda acadêmica ao longo dos anos. Porém, existem trabalhos bastante consistentes sobre a Sudene, como as obras de Francisco de Oliveira (1977, 1975), Cohn (1973), Guimarães Neto (1986), Carvalho (2001) e Vidal (2001), citados ao longo do texto.

Além disso, vários autores partem de uma premissa que valoriza o pensamento desenvolvimentista, que vinha sendo gestado desde os anos 1930. O que se procurava era conceituar a problemática da industrialização, aprofundando os efeitos desta sobre o todo nacional. Os grandes projetos econômicos poderiam ser enquadrados tanto entre neoliberais quanto entre desenvolvimentistas, principalmente através de Eugênio Gudin e Roberto Campos. O auge do

pensamento nacional-desenvolvimentista foi durante os anos 1950, com a intervenção do Estado no desenvolvimento econômico e nacional através de um planejamento abrangente, destacando investimentos estatais na consolidação de projetos. Dessa forma, o nacional-desenvolvimentismo previa a industrialização como alternativa para o atraso econômico brasileiro (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 128).

O projeto desenvolvimentista foi importante para a implantação do Plano de Metas, que priorizou o desenvolvimento da indústria de base por meio construção de hidrelétricas, de estradas, e na extração de petróleo (as quais transformariam a estrutura do Brasil). Ao lado do Plano de Metas, a campanha meteórica que levou JK à Presidência previa também alterações na estrutura produtiva do Nordeste – que estava comprometido com as secas de 1952 e 1958 – concomitantemente à construção de Brasília. A seca de 1958 no Nordeste foi utilizada como motor da campanha dos governadores que acusavam o governo Federal de abandono da região. Os governadores nordestinos protestavam contra a construção de Brasília, que avançava vertiginosamente; em compensação, as secas do Nordeste permaneciam sem um tratamento adequado.

Além disso, as instituições existentes não eram capazes de conseguir superar os problemas da região, onde – após um período de atuação do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) – não havia um controle eficaz deste efeito climático, e a atitude do Governo Federal era apenas paliativa, enviando verbas emergenciais. Por outro lado, a atuação do DNOCS foi permeada por políticas clientelísticas, empregando recursos para a construção de açudes em propriedades privadas de grandes latifundiários, como já preconizava Antonio Callado (1960) em *Os industriais da Seca e os galileus de Pernambuco*.

Celso Furtado (1962) também denunciou os excessos cometidos pelo DNOCS, conforme documento publicado em 1962, intitulado *A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene*, que ressaltava:

Quando analisamos retrospectivamente esse meio século de esforço, do qual participaram homens de todos os pontos de vista excepcionais, não podemos deixar de interrogar-nos por que razões os resultados alcançados foram tão pequenos. Pois não podemos fugir à realidade que aí está: não obstante esse esforço, o Nordeste não encontrou o caminho do desenvolvimento. Pelo contrário, com a população cresceram a pobreza e a fragilidade social, transformando-se a região na mais vasta zona de miséria do hemisfério ocidental (FURTADO, 1962, p. 2).

Os efeitos políticos da seca de 1958 evidenciavam a maneira pela qual os órgãos federais atuavam, concedendo diversas benesses à oligarquia agrária local. A corrupção e manipulação de verbas desses órgãos, tomados pelos interesses localistas, aumentavam o número de flagelados e desempregados e evidenciava a ineficácia das instituições vigentes.

Nesse sentido, era preciso fomentar a criação de um órgão de planejamento regional no Nordeste que fosse capaz de centralizar o poder, evitando que este fosse fatiado entre essas forças locais; mas que, ao mesmo tempo, tivesse aceitação local. Essa dualidade movia a criação da Sudene, que buscava retomar o controle político da região, evitando o agravamento das tensões sociais e políticas e, ao mesmo tempo, fortalecendo o governo central, que estava enfraquecido como ator estratégico do processo decisório.

Além disso, começaram a se desenvolver no Nordeste movimentos de caráter revolucionário, a exemplo das Ligas Camponesas. Segundo Hirschmann (1963), as Ligas representavam um perigo para a América Latina, pois o próprio Celso Furtado (1964), em *Dialética do Desenvolvimento*, salientou a relevância revolucionária do movimento, reforçando que as classes camponesas nas propriedades rurais açucareiras representaram, até 1962, um movimento revolucionário importante. As lideranças do movimento preocupavam-se em esclarecer que a luta era contra a “ordem das coisas prevalecentes” (FURTADO, 1964, p. 146). Além disso, outro problema particularmente relevante para a deflagração de confrontos era o fato de que Francisco Julião, o líder, fora cooptado pelo movimento de esquerda, especialmente o Partido Comunista.

Além do aumento do movimento revolucionário no campo, a Igreja Católica passou a ter uma atuação mais forte politicamente. Alguns encontros foram particularmente importantes – como o de 1956, ocorrido em Campina Grande, entre bispos do Nordeste com o então presidente, Juscelino Kubitschek. O motivo do encontro era encontrar possíveis saídas para a desigualdade nordestina. Além disso, em 1959, um novo encontro de bispos realizado em Natal também propunha o combate da instabilidade social do Nordeste.

O movimento da Igreja Católica começou a ganhar força no Nordeste, formando líderes eclesiais e lutando pela sindicalização rural, que teve seu reconhecimento formalizado pelo Ministério do Trabalho, em 1962, com mais de 22 sindicatos rurais (MEDEIROS, 1989). Se, no campo, a luta era por melhores condições de vida; nas cidades, o problema eram as altas taxas de desemprego ou subemprego, com o setor industrial caminhando a passos lentos e o mercado de trabalho se mostrando incapaz de absorver o excedente de mão de obra. Esse excedente, como assinala Gomes (2001), era composto geralmente por trabalhadores rurais que migravam para os grandes centros em busca de melhor qualidade de vida, afastando-se das secas no interior da região. Dessa forma, esses indivíduos se aglomeravam nos núcleos urbanos, formando os chamados mocambos ou palafitas, que abrigavam as populações marginais da região.

Essas migrações acabaram por provocar um superpovoamento dos centros urbanos. Segundo Cohn (1973), Recife tinha, em 1940, uma população de 348.000 habitantes; em 1950, esse número havia saltado para 524.000. Como destaca Singer (1968), nem o setor industrial nem o de serviços eram capazes de absorver esses indivíduos. Ainda segundo o autor, entre 1947 e 1955, a renda *per capita* do Estado de Pernambuco manteve-se estacionária, elevando-se em 20% entre 1955 e 1960. Tais índices demonstram a incapacidade dos setores econômicos de absorver o fluxo migratório que se concentrou especialmente em Recife.

Paul Singer (1968) analisou o *Censo dos Mocambos* de Recife em 1939 e apontou que, neles, moravam 164.837 pessoas – correspondendo a 50% da população total da cidade; o desemprego, por sua vez, representava cerca de 1/6 da população total de Recife. A saída para essa situação de desemprego, segundo Cohn (1973), seria fixar o camponês no meio rural, impedindo, assim, esse movimento migratório para os grandes centros.

Com o aumento das contestações no campo e nas cidades – agravado pelos efeitos da seca de 1958 junto à efervescência dos movimentos revolucionários –, Juscelino Kubitschek foi forçado a convidar Celso Furtado para auxiliar na solução para os problemas colocados. Furtado era, na época, economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), cuja posição era especificamente pensar a questão nordestina – o que permitiu um grande acúmulo de dados sobre a região. De posse de uma grande quantidade de dados sobre a região Nordeste, houve a formulação da chamada “Operação Nordeste”, que se transformou, posteriormente, no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) e, finalmente, na Sudene.

Em 1959, os dados do Grupo de Trabalho Interministerial para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e os estudos realizados sobre o desenvolvimento regional (elaborados principalmente pelo relatório de Hans Singer, em 1953) inspiraram Furtado a escrever *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, conhecido como o *Relatório do GTDN*. Os estudos desse grupo foram essenciais para registro do planejamento do desenvolvimento regional no Brasil.

Com o intuito de suplantando a resistência política existente, oriunda principalmente dos grupos oligárquicos, a questão do Nordeste foi transformada num problema territorial e federativo, para o qual a instalação da Sudene se fazia necessária. Furtado lançava a ideia de que o problema do Nordeste era um problema federativo de integração federativa e segurança nacional, cujas preocupações podem ser evidenciadas nesta passagem do autor:

Se esse processo chegasse a persistir por muito tempo, observaríamos, seguramente, no Brasil, profundos desequilíbrios regionais, que provocariam conflitos de natureza econômica e política capazes de retardar nosso desenvolvimento econômico e social. Não podem coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração (FURTADO, 1959, p. 13).

O projeto de Furtado era ambicioso, encontrando uma série de resistências para ser posto em prática. Mas a ideia de que o Nordeste era um problema de segurança nacional fez com que os governadores da região se reunissem no chamado “Encontro de Salgueiro”, para discutirem coletivamente os rumos da região. O documento produzido por tal Encontro foi chamado de Carta-Acordo e enviado, em 1959, ao Presidente da República – que manifestava preocupação com o separatismo político por parte dos políticos nordestinos. Cohn (1973) ressalta que a tese da separação foi usada por Furtado para assustar os gestores da época, forçando-os a concordar com a criação de um órgão de planejamento regional, nos moldes da Sudene:

Não resta dúvida de que a situação explosiva nordestina, colocada em maior evidência com a seca de 1958, realmente preocupou o Governo central – o Presidente da República envia ao Nordeste o Cel. Orlando Ramagem, incumbido de fazer um diagnóstico da situação regional – porém, também não resta dúvida de que a ameaça de separatismo foi muito mais um instrumento político para a criação de um órgão de planejamento regional. Para tanto, teve sua importância superestimada, servindo para pressão não só junto aos políticos e latifundiários locais, como também junto ao próprio Governo Federal (COHN, 1973, p. 106).

Nesse sentido, o nascimento da Sudene esteve vinculado a tensões de toda a ordem, especialmente as sociais e as políticas. Mas sua ascensão era primordial para a superação dos percalços que envolviam a região. Não somente o Nordeste foi privilegiado com a criação de uma instituição para pensar o desenvolvimento regional: em 1953, por exemplo, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), transformada na SUDAM, em 1966. Em 1956, seguindo o aparelhamento do Estado para a questão regional, foi

criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do país (SPVERFSP), transformada na SUDESUL, em 1967; em 1961, criou-se a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (CODECO), transformada, em 1967, em SUDECO – mesmo ano em que o pilar para a Zona Franca de Manaus, a SUFRAMA, foi criada. No entanto, a instituição que se destacou no cenário federativo, imprimindo sua marca na região Nordeste, foi a Sudene.

Novas prerrogativas para a Sudene no regime militar

O regime militar transformou a sociedade brasileira e alterou profundamente a Sudene: os problemas do Nordeste passaram a ser alinhados aos problemas econômicos, sociais e políticos dos militares, em um clima de prevalência de projetos do chamado “Brasil Potência”. O grupo militar do presidente Castelo Branco buscava solucionar o Brasil de então. Alguns autores¹ estudaram profundamente o regime militar no Brasil, que se alicerçava sobre a centralização de poder, trazendo a tona o chamado modelo federativo unionista autoritário, destacado por Abrucio (2002) como aquele apoiado em três pilares básicos: financeiro, administrativo e político. Pelo lado financeiro, os recursos concentravam-se no Executivo Federal, que tinha o arbítrio para repassá-los a estados e municípios. O governo central também controlava os três níveis de governo, bem como as eleições às governorias, evitando assim oposição ao Regime.

Além disso, o regime militar concentrou todas as decisões da Sudene, retirando suas prerrogativas de planejamento e repassando para outras instituições. Além disso, a Sudene perdeu o posto de ser vinculada à Presidência da República, ficando integrada – a partir de então – ao chamado Ministério Extraordinário para

¹ Entre eles, STEPAN (1988) e LAMOUNIER (1979, 1988, 1992). O que convém destacarmos é que, tomado o poder, os militares cercaram-se de um conjunto de medidas para sustentar o regime que então se instalou. Foram instaurados dois Atos Institucionais, o AI-2 e o AI-3. Em 1965, o AI-2 extinguiu os partidos e tornou indiretas as eleições para presidente e vice-presidente, sendo este Ato complementado pelo AI-3, que tornou também indireta a eleição para governador de estado.

a Cooperação dos Organismos Regionais (MECOR), transformado, posteriormente, em Ministério do Interior (MINTER). Celso Furtado saiu do país, afastando-se também do cargo de superintendente, que fora ocupado por militares. Além disso, instaurou-se uma Comissão de Inquérito para apurar irregularidades que poderiam ter sido cometidas na Sudene, mas, segundo Lima (2009), as investigações da Comissão nada encontraram de concreto.

Os cortes orçamentários na Sudene, porém, foram os protagonistas desse processo, que a transformou apenas em um órgão de apoio financeiro e técnico para projetos nacionais. A lógica dos investimentos alterou-se, sendo que os recursos financeiros foram direcionados aos estados mais desenvolvidos da federação como Pernambuco, Bahia e Ceará.

Como ressalta Carvalho (1987), no entanto, a ruptura com os antigos preceitos do desenvolvimento, que tinham pontos norteadores no diagnóstico do GTDN, não se processou imediatamente. A autora em tela ressalta que houve uma espécie de sobrevida ao projeto inicial da Sudene até o fim da década de 1960, ao menos teoricamente. Uma primeira explicação para tal sobrevida é que as medidas preconizadas pelo GTDN (e concretizadas através da Sudene) representavam um estudo importante – e talvez único – sobre a realidade nordestina. Além disso, um segundo ponto a ressaltar é que os militares não podiam ignorar os problemas da região, pois a questão do desenvolvimento nordestino estava na pauta governamental naquele momento, mesmo com a mudança de regime político. Alguns fatores forçavam a tomada de decisão, como os baixos índices de desenvolvimento na região Nordeste e a emergência de uma nova seca, denominada de “a seca do século”, que se estendeu de 1979 até 1984 e que trouxe novamente a região para o palco das grandes discussões nacionais.

Podemos ainda ressaltar que, com a ascensão dos militares, houve também a necessidade de resolver a questão agrária, estabelecendo mecanismos de

controle – mais eficazes por parte do Estado² – para a agitação no campo. Além disso, Castelo Branco preparava um projeto de Reforma Agrária que seria então transformado no Estatuto da Terra, encabeçado por Roberto Campos e aprovado pela Lei nº 4.504/1964.

O cargo de superintendente foi entregue para João Gonçalves de Souza³, civil que encarava a questão agrária como relacionada à revitalização da agricultura. Contudo, a questão agrária não foi plenamente desenvolvida nesta época, uma vez que não era prioridade do período 1964 – 1969 (pois apaziguar o campo e suas rebeliões era um caminho interessante para toda a nação). Entretanto, a questão da posse da terra não foi resolvida e a Sudene focou as atenções na modernização das atividades rurais e de setores complementares.

Na realidade, a ampla realização da reforma agrária foi substituída por projetos de colonização e de irrigação – os chamados Programas Especiais – além da criação do PIN (Programa de Integração Nacional) e do PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste). Os Programas Especiais mais diretamente ligados à questão fundiária foram o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo.

Os Planos da Sudene⁴ foram adaptados à nova sistemática de intervenção de um Estado centralizador e autoritário⁵. A mudança de regime político, porém,

² Nesse sentido, foi criada em 1962 a SUPRA (Superintendência da Reforma Agrária), no governo João Goulart, para conter a agitação no campo. Além disso, este presidente propôs antes do Golpe, diversas medidas de desapropriação a fim de que se realizasse uma Reforma Agrária no Nordeste. Com o Golpe, Goulart foi deposto e seus projetos, abandonados.

³ Posteriormente João Gonçalves de Souza foi substituído por Rubens Costa, no governo de Castelo Branco.

⁴ Otamar de Carvalho (1979) faz uma diferenciação em cada Plano Diretor elaborado pela Superintendência. Pela ordem Cronológica, os planos da Sudene foram os seguintes: I Plano Diretor (aprovado em 1961); II Plano Diretor (1963-1965); III Plano Diretor (1966-1968); IV Plano Diretor (1969-1973).

⁵ Segundo dados da Superintendência (1990), seguiram-se mais seis Planos Diretores, todos nacionais, sendo eles: 1) Três Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD, para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85); 2) Para o período de 1986-91 era previsto o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND/NR; 3) Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, em 1986 e, finalmente, 4) Para os anos de 1988-90, o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste – I PTDN.

provocou várias alterações tanto na sociedade em geral como também na economia, que foi marcada por uma forte recessão. Segundo Carvalho (1988), a posição da Sudene no período militar foi a de administrar e buscar ampliar os incentivos, inclusive promovendo encontros com investidores, analisando a viabilidade técnica dos projetos, buscando aprovação dos mesmos para a implantação de projetos que buscavam satisfazer alguns empresários locais.

A aplicação desses incentivos financeiros se alterou durante o regime militar, favorecendo a implantação de grandes empreendimentos e impedindo a consolidação de empresas menores – o que acabou favorecendo o grande capital. Dessa forma, nasceram o Complexo Petroquímico de Camaçari, na Bahia; o Complexo Cloroquímico de Alagoas; o Porto de Suape, em Pernambuco; o Polo Industrial de Sergipe; o Polo Têxtil do Ceará e o Complexo Agroindustrial de Petrolina. A atuação da Sudene no regime militar foi alterada, conforme indica Oliveira (1977, p. 125):

Perde, pois, qualquer sentido continuar a falar de ‘economias regionais’ no Brasil, e o fato de que a própria Sudene continue a tocar uma música antiga, vem apenas em desabono do organismo de planejamento regional, que, por sinal, deixou de ter qualquer sentido de ‘planejamento’.

Esses resultados dos empreendimentos tiveram impacto importante na economia e na sociedade como um todo, sendo utilizado principalmente para legitimar o novo regime e o pacto do poder. A industrialização, a proliferação das indústrias, a modernização e finalmente, a melhoria dos índices econômicos eram apresentados como importantes mecanismos através dos quais o Nordeste superaria a situação de atraso. A industrialização aparecia como interesse e esforço do Estado, legitimando o discurso militar que, diante de tantas desigualdades, o otimismo em torno de um novo Nordeste já se configurava.

As críticas a esse modelo, porém, foram muitas: havia uma grande dubiedade em torno do novo governo, com uma divisão clara entre os chamados “duros”, com uma orientação nacionalista; e os “sourbonistas”, que visavam a

integração da sociedade com os demais países. Essa fissura de orientação ideológica causava também uma mudança na orientação do desenvolvimento, mas uma questão era de interesse comum: a questão agrária.

O chamado grupo “castelista” (1964-1967) representado pelo ministro Roberto Campos, visava uma transformação do setor agrícola através da realização da reforma agrária. Castelo Branco considerava essencial a revitalização do campo para conter as agitações, preocupação que também perpassou o governo de Costa e Silva, no qual a Superintendência foi entregue ao general Euler Bentes, que atuou juntamente com o General Albuquerque Lima (então Ministro do Interior).

Tais atores pertenciam à chamada Ala Nacionalista das Forças Armadas, que carregava consigo pressupostos de soberania, segurança e integração da nação. Os projetos de Costa e Silva apresentavam várias características dos demais governos militares, os quais visavam basicamente: assegurar o crescimento da região (diminuindo a desigualdade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul), aumentar os investimentos em infraestrutura, criar empregos, ampliar a oferta de alimentos e melhorar os índices sociais. Como ressalta Carvalho (1987), houve uma sobrevida ao projeto do GTDN durante esse período, procurando, contudo, superar o antigo modelo de desenvolvimento com mais inovações e benefícios.

Diversamente, no período anterior, os objetivos a serem perseguidos pela intervenção do Estado passaram a ser a preservação da unidade e segurança nacional, aliviando as tensões e promovendo justiça social, a fim de manter o regime militar. O atendimento às disparidades regionais foi deixado para segundo plano, tornando-se secundário dentro das novas orientações. O IV Plano Diretor da Sudene estava em andamento para aprovação quando os objetivos do governo Costa e Silva previa outros planos para o Nordeste, a partir das determinações do Ministério da Fazenda e do Planejamento.

Além disso, na esfera nacional, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral preparou o Plano de Desenvolvimento (PND) para os anos de 1968 a 1970, que – além de ser trienal – entrava em vigor praticamente no mesmo período que o IV Plano Diretor da Sudene (previsto para o período 1969 a 1973), tornando, assim, incompatíveis os interesses regionais com os objetivos da nação. Esse impasse acabou gerando novas diretrizes para o Nordeste, especialmente a transição para os anos 1970 – marcada pelo esforço de consolidação da industrialização por intermédio dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.⁶

A redemocratização, a Sudene e o desenvolvimento regional

A Constituição de 1988 trazia consigo alguns dispositivos que garantiam a transferência de renda para as regiões pobres, sem uma contrapartida de estímulos das políticas federais para o combate às desigualdades regionais. O período que compreendeu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte revelou que os parlamentares das regiões menos favorecidas visavam a angariar recursos financeiros cada vez maiores para as regiões que representavam. Os Fundos Constitucionais do Nordeste, do Centro-Oeste e do Norte (FNE, FCO e FNO), junto aos Fundos de Participação de Estados e Municípios, tornaram-se fontes importantes de recursos para as regiões mais pobres, especialmente o Nordeste. Dessa forma, a política regional acabou sendo parte residual das políticas nacionais do governo federal. Algumas ações e instrumentos foram estimulados, especialmente a agricultura e a infraestrutura para os investimentos empresariais.

Algumas distorções federativas também foram verificadas no pós-1988, especialmente o fenômeno da “guerra fiscal”, na qual os estados, isoladamente, buscavam incentivos da iniciativa privada, aguçando um cenário conflitivo e

⁶ O planejamento ganhou espaço no regime militar, primeiramente no Governo Castelo Branco, com planos: PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) e o Plano Decenal. No governo Costa e Silva, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) foi o carro chefe do planejamento. No Governo Médici, o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) ganharam notoriedade. E nos governos Ernesto Geisel e Figueiredo podemos apontar, respectivamente, o II PND e o III PND.

altamente competitivo. A questão regional passou a ser desenvolvida a partir de instituições como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O primeiro porque ele passou a ser o administrador dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento e o segundo, porque concedia crédito especial para o Nordeste.

O papel da Sudene era apenas coadjuvante nesse processo, em que algumas intervenções governamentais foram realizadas através do chamado “desenvolvimento sustentável” – influenciado pelos pressupostos do Banco Mundial e da ECO 92. A ideia predominante era a de que o combate à pobreza seria efeito caso caminhasse paralelamente à sustentabilidade ambiental. Paralelamente a essas remodelações no planejamento regional, alguns pesquisadores centraram-se em analisar a influência da “crise federativa” provocada pela descentralização da Carta de 1988, que não definiu claramente quais os papéis dos estados, dos municípios e da União.

O governo de Fernando Henrique Cardoso definiu mais claramente o papel da Sudene, decidindo por extingui-la. Havia uma clara inércia da instituição, explicada por um conjunto de razões: (1) Os Programas nacionais não se alinhavam ao viés regional; (2) As denúncias de corrupção no FINOR levaram à instalação de uma CPI para apurar as irregularidades; (3) O abandono dos governadores do Conselho Deliberativo era uma prova clara de que não estavam mais interessados na manutenção da instituição.

O cenário nacional apontava para os Programas “Avança Brasil” e “Brasil em Ação”, que priorizavam os chamados Eixos Nacionais de Integração, através dos quais as regiões dinâmicas eram privilegiadas, com destaque para Bahia, Ceará e Pernambuco – que receberam desembolsos sempre significativos em detrimento dos demais estados. Além disso, a prioridade do governo Fernando Henrique era a internacionalização da economia – especialmente a integração do Brasil com Blocos Econômicos, a exemplo do Mercosul.

Além do abandono das políticas de desenvolvimento regional, a CPI do FINOR agravou ainda mais a situação da Sudene, uma vez que divulgava corriqueiramente, na mídia, os excessos dos empresários beneficiados pelo FINOR – o que acabou comprometendo a imagem da instituição. Sem força política, a Sudene ia, aos poucos, sendo sugada por novas diretrizes nacionais.

Conclusão

Buscamos, neste artigo, abordar a trajetória da Sudene, mostrando que as primeiras alterações promovidas durante o regime militar foram decisivas, criando um processo de *path dependency*, esfacelando aos poucos a Superintendência. Essa nossa hipótese foi comprovada porque, mesmo depois da mudança de sistema político, com a redemocratização do país, não houve uma revitalização da instituição e uma reorganização da Superintendência. Ao contrário: a Constituição Federal de 1988 reservou algumas prerrogativas para garantir o apoio à superação da desigualdade regional, mas não promoveu, em contrapartida, a revitalização da Sudene.

Por outro lado, o papel do governo federal foi o de um ator estratégico distante das questões regionais, interessado apenas em cumprir com os repasses financeiros através dos Fundos Constitucionais. Estados e Municípios embrenharam-se na guerra fiscal, buscando financiamentos por conta própria para seus territórios por meio da concessão de incentivos fiscais. A descentralização foi a grande protagonista desse processo, concedendo autonomia para os entes federados – que passaram então a utilizar de suas prerrogativas para promover o crescimento das atividades produtivas em seus territórios, de forma individualizada.

O período posterior aos anos 1990 promoveu uma revalorização do local e do chamado desenvolvimento endógeno e sustentável. Alterou-se o padrão desenvolvimentista do período anterior e valorizou-se o “novo paradigma de desenvolvimento sustentável”. Estes novos pressupostos coadunavam-se com os

princípios sugeridos por instituições internacionais, como a ONU e o Banco Mundial. Mas, nesse cenário de grandes novidades, a Sudene não logrou resultados satisfatórios, tendo que se readaptar a esse novo modelo de intervenção do Estado surgida nos anos 1990, desprovida de importância institucional nesse processo.

O desenho institucional do federalismo dos anos 1990 indicava uma reorientação das políticas públicas federais – voltadas para a redução das desigualdades econômicas e sociais, sem a cooperação dos governos estaduais. A cooperação foi substituída por uma relação direta com a União, impedindo um diálogo promissor com as unidades federadas para uma ação regional satisfatória.

O pós-1988 revelava uma Sudene paralisada diante do novo quadro, em que as alterações constantes em seu desenho institucional levaram a instituição a ter atribuições bastante confusas, revelando que – desde o período militar – não houve uma revitalização satisfatória. Isso prova que, no caso particular da Superintendência, a *path dependency* teve um papel primordial nas mudanças institucionais processadas a partir de então, pois – do regime militar até a sua extinção – a Superintendência não conseguiu definir sua atuação no cenário nacional.

Os principais interessados na Superintendência, os governadores de Estado, foram os primeiros a abandonar o Conselho Deliberativo, em um indício claro de que não tinham mais interesse em sua principal fonte que os unia (os incentivos fiscais) preferindo angariar recursos isoladamente de outras fontes. Em tal situação, aplica-se as considerações de Olson (1999), que salienta que, mesmo que todos os membros de um grupo desejem racionalmente a maximização de seu bem-estar pessoal, eles não agirão de forma coletiva – a menos que haja alguma coerção para forçá-los a cooperar. Essa coerção pode ser um incentivo que não esteja diretamente vinculado ao objetivo comum, oferecido à parte e individualmente, com a condição de que esses indivíduos ajudem a arcar com o ônus envolvido na consecução do objetivo coletivo.

Quando a vantagem de agir coletivamente acabou, terminou também a atuação conjunta dos governadores de Estado para a manutenção da Sudene. O próprio Fundo da Sudene, o FINOR, deixou de ser um atrativo para a cooperação voluntária dos governadores de Estado, sendo alvo, até mesmo, de diversas denúncias de corrupção – que culminou com a montagem da CPI do FINOR. Concluimos, com esse trabalho, que o desenho institucional da Superintendência, em 2001, não garantia sua eficácia como instituição encarregada de articular interesses estaduais, cuja preferência foi pautada por sua extinção, naquele momento.

Bibliografia

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro – o ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BURGUESS, M. *Between a rock and a hard place: the Russian federation in comparative perspective*. In: ROSS, C; CAMPBELL, A. (Eds.). *Federalism and local politics in Russia*. Routledge, 2009, pp. 25-53.

_____. *Comparative federalism. Theory and practice*. New York: Routledge, 2006.

CAMARGO, A. *Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático*. In: PANDOLFI, D. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 39-51.

CARVALHO, I. M. M. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: Hucitec-Sudene, 1987.

CARVALHO, O. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

_____. *Desenvolvimento regional: um problema político*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

CASTRO, I. E. *Solidariedade Territorial e Representação*. *Novas questões para o pacto federativo nacional*. *Revista Território*, vol. 1, 1997, p. 33-41.

_____. *O Mito da Necessidade – discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1992.

COHN, A. *Crise regional e planejamento*. *O processo de criação da Sudene*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973. 170 p.

COLLIER, D.; COLLIER, R. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

DUCHACEK, I. D. *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

ELAZAR, D. *American federalism: a view from the states*. *Third Edition*: New York, Harper & Row, 1984.

_____. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

_____. *Federal system of the world*. New York: Stockton Press, 1994.

_____. *Self-Rule/Shared Rule: federal solutions to the middle east conflict*. Lanham: University Press of America, 1984.

_____. The role of Federalism in Political Integration. In: ELAZAR, D. J. (Org.). *Federalism and Political Integration*. Tel Aviv: Israel, Turtledove Publishing, pp. 13-57, 1979.

ELAZAR, D.; KINCAID, J. *The covenant connection: from federal theology to modern federalism*. Lanham: Lexington Books, 1994.

FERNANDES, A. S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. São Paulo: *BIB*, nº 53, 2002, p. 79-102.

FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene. São Paulo. *Digesto Econômico*. Ano XX, nº 168, 1962.

_____. A operação Nordeste. *Textos brasileiros de Economia*. Rio de Janeiro, 1959.

_____. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 2 ed.

_____. Celso Furtado entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

_____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. Discurso comemorativo aos 40 anos de atuação da Sudene. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. *Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste*. Recife: Sudene, 2000.

_____. Entrevista a Maria da Conceição Tavares. *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

_____. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. São Paulo: *Revista de Economia e Política*, vol. 4, n. 3, 1984.

_____. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

GOODIN, R. E. Institutions and Their Design. In: GOODIN, R. E. (ed.). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 1-125.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, jun. 1997. p. 41-99.

HIRSCHMAN, A. *Journeys toward Progress*. New York: Twentieth CenturyFund, 1963.

_____. *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S/A, 1963.

_____. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

LAMOUNIER, B. Brazil: inequality against democracy. In: DIAMOND, L. et alii (eds.). *Democracy in developing countries in Latin America*. Boulder, Ed. Lynne Reinner, 1989.

_____. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In: VELLOSO, J.P.R. (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

_____. O 'Brasil autoritário' revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. O discurso e o processo. Da distensão às opções do regime brasileiro. In: RATTNER, H. (org.). *Brasil 1980. Caminhos alternativos do desenvolvimento*. São Paulo, Brasiliense, 1979.

LEVI, M. Uma lógica da Mudança Institucional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 1^a, 1991. p. 79-99.

MEDEIROS, L. S. História dos movimentos sociais no campo. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

NORTH, D. *Autobiography*. The Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, 1993.

_____. Epilogue: economic performance through time. In: ALSTON, L.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D., (Ed.). *Empirical studies in institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. Institutional change: a framework of analysis. In: SJOSTRAND, S. E. *Institutional change – theory and empirical findings*. New York: A. E. Sharpe, 1993.

_____. *Institutions, institutional change and economic performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutions, transaction costs, and the rise of merchant empires. In: TRACY, J. D. (ed.). *The political economy of merchant empires, state power and world trade 1350-1750*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, (1ed. 1991).

_____. *Structure and change in Economic History*, Norton, New York, 1981.

_____. Structure and performance: the task of economic history, *Journal of Economic Literature*, 16, 1978.

_____. *The economic growth of the United States 1790-1860*. New York: WW Norton & Company, 1966. (Originalmente publicada em 1961, Prentice Hall).

_____. *Understanding the process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

OLIVEIRA, F. A. *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Fev. 1992. 210 f. Tese (Livre Docência) – Departamento de Economia, UNICAMP, Campinas, 1992.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense, 1975. (Seleções Cebrap 1).

_____. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1984.

_____. *Elegia para uma (Re)ligião. Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

_____. Quem tem medo da governabilidade? São Paulo: *Novos Estudos Cebrap*, n° 41, março 1995. p. 61-77.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional – Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

STEPAN, A. *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. New Haven: Yale University Press, 1973. Second hardcover printing, 1975. Yale paperback, sixth printing, 1985.

_____. (Ed.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

_____. Modern multi-national democracies: transcending a Gellnerian Oxymoron. In: HALL, J. A. (org.). *The state of the nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, vol. 42, n. 2, 1999, p. 197-251.

THELEN, K; STEINMO, S. Historical Institutionalism in comparative politics. In: THELEN, K; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. Structuring políticas. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-27.

VIDAL, F. C. B. Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2001.

**Palavras-
chave:**

Sudene.
Desenvolviment
o regional.
Federalismo

Resumo: Este artigo se propõe a analisar o comportamento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), especialmente entre os anos de 1959 até 2001 (nascimento e extinção). Buscaremos analisar quais foram os fatores que motivaram sua extinção, concomitantemente à análise do processo decisório, salientando o papel dos atores políticos envolvidos, buscando compreender também a ascensão da Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) em substituição à Superintendência. Utilizamos uma metodologia de fonte primária, que consta das Atas do Conselho Deliberativo da Sudene, bem como os jornais da época de fundação e extinção e os programas elaborados pela Sudene durante o regime militar. Buscamos realizar essa análise através da teoria institucionalista, especialmente porque consideramos a path dependency importante para o objeto em questão. O presente artigo justifica-se porque o conhecimento de tal trajetória é essencial como parte da memória do desenvolvimento regional no Brasil

Keywords:

Sudene.
Regional
Development.
Federalism

ABSTRACT: The purpose of this article is to draw the institutional trajectory of Northeast Development Superintendency (Sudene), since its foundation in 1959 until its extinction in 2001. As a secondary objective, we sought to elucidate the political motivations that permeated the debate over extinction, political actors involved, as well as replacements for this model of development hitherto processed. The methodology includes the Atas of the Deliberative Council of Sudene, newspapers at the time of foundation and extinction, as well as programs developed by Sudene during the military regime. We are supported in this article by institutionalist theory, especially the aspect that prioritizes historical institutionalism. This Article is justified, particularly since we do not know, yet, a work traced the institutional trajectory of the Superintendent, and such proposal therefore shows up original.

Recebido para publicação em janeiro/2016

Aceito para publicação em abril/2017