

FRANCISCO DO O' DE LIMA JÚNIOR

**SUDENE E FORÇAS SOCIAIS NORDESTINAS:
PAPEL INSTITUCIONAL FACE AO NOVO MARCO REGULATÓRIO DE
INTERVENÇÃO ESTATAL E DE DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 2000.**

UBERLÂNDIA/MG, JULHO DE 2008.

FRANCISCO DO O' DE LIMA JÚNIOR

**SUDENE E FORÇAS SOCIAIS NORDESTINAS:
PAPEL INSTITUCIONAL FACE AO NOVO MARCO REGULATÓRIO DE
INTERVENÇÃO ESTATAL E DE DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 2000.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial necessários à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Economia Regional

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer de Almeida Filho.

Uberlândia/MG, julho de 2008.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732s Lima Júnior, Francisco do O' de, 1976-

SUDENE e forças sociais nordestinas: papel institucional face ao novo marco regulatório de intervenção estatal e de desenvolvimento nos anos 2000 / Francisco do O' de Lima Júnior. - 2008.

136 f. : il.

Orientador: Niemeyer de Almeida Filho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.

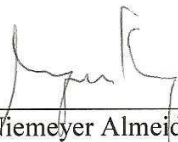
Inclui bibliografia.

1. Economia regional - Brasil - Teses. 2. SUDENE - Teses. 3. Intervenção estatal. 4. Desenvolvimento econômico. I. Almeida Filho, Niemeyer. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 332.1(81)

Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UFU / Setor de Catalogação e Classificação

Dissertação defendida e aprovada em 04 de julho de 2008, pela banca examinadora:



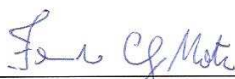
Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho (IE – UFU)

Orientador



Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento (IE – UFU)

Membro



Prof. Dr. Fernando César de Macedo Mota (IE – UNICAMP)

Membro



Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia – IE-UFU

Universidade Federal de Uberlândia

Instituto de Economia

Programa de Pós-Graduação em Economia

“O homem não é de modo nenhum a soma do que tem, mas a totalidade do que não tem ainda, do que poderia ter. E, se nos banhamos assim do futuro, não ficará atenuada a brutalidade informe do presente? O acontecimento não nos assalta como um ladrão, visto que é, por natureza, um Tendo-sido-Futuro.”

Jean-Paul Sartre – Situações

*Sem sombra de dúvidas, este e outros momentos de conquistas
Dedico à minha mãe, Valderiza,
Pelo amor à educação,
pela lição de alegria, fé, força, resignação e, sobretudo, pela vida.*

AGRADECIMENTOS

Acho que agradecer pela realização de um trabalho é um custoso exercício de trazer à memória aqueles que contribuíram e, por esta e outras razões acaba sendo uma exposição ao risco de negligência. Principalmente no meu caso já que durante as etapas de construção deste trabalho fui obrigatoriamente submetido à separação de minha mãe, que apesar de suas vontades, não partilha fisicamente este momento comigo. Desdobrei-me nas inquietações sobre a dissertação, mas muito mais no simultâneo sofrimento de acompanhá-la na sua doença sentenciosa e de vê-la ir embora. E muitos estiveram comigo nesta dupla batalha.

Agradeço a minha família, tão perdida como eu com a perda de sua genitora, mas que mesmo assim alegra-se com minha realização.

Foi decisiva a afetuosa e constante companhia de Maria Edy e sua família, em meus momentos de dificuldades, incertezas e medos, me acolhendo e mostrando sempre fé, exemplo de união e amor fraternal. Acreditaram que tudo ia dar certo e me incentivaram. Agradeço de forma desmedida por tudo.

A Tia Ester e sua família em nome das minhas tias maternas.

A Karla Roberta por quase uma década de crescimento conjunto, carinho, amizade e cumplicidade que só aumentaram com o passar do tempo.

Aos amigos pessoais: Adelson Figueiredo; Marcos Brito e sua esposa Lourdes; Eliane Pinheiro; Zuleide Oliveira; Renata; Dulcinéa Loureiro; Manoel Fernandes; Inambê Sales; Silvana Nunes; Christiane Luci; Roberto Marques; Zuleide Queiroz, que comungaram me dando suporte principalmente emocional e sempre comemoram minhas conquistas.

Aos amigos que me deram o prazer de sua convivência como colegas no Mestrado, companheiros de ricas discussões, Samantha Cunha, Betânea Pereira, Lúcio Lopes, Júnior Cezar, Alexander Silveira, Cezar Piorski. A Marisa Amaral pela sua felicidade contagiante, a Michelle Borges pelo companheirismo, ao casal Bianca Bonente e Hugo Figueira pela amizade e a música. Agradeço aos demais colegas Luciana Rosa, Francisca Diana, Natália Bracarense, Fabrício Vieira, Kazen, Thiago Kobayachi e Henrique Barros, estes dois últimos ainda mais como grandes irmãos, companheiros de república.

Aos novos amigos feitos nas Minas Gerais, uma certeza que levo dos bons dias vividos nesta terra simbolizando os vínculos que a partir de agora tenho e buscarei cultivar: Camila Petrelli, Anderson Cardoso e família, Wilson Parente, Amarildo, Regis, Pedro Evangelista, Fabiano, Letícia.

Aos funcionários da instituição, agradeço na pessoa da secretária da Pós-graduação em Economia, Vaine, na maioria das vezes exarcebada nas tarefas burocráticas, mas encontrando tempo em me atender prontamente.

Agradeço aos professores do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Marcelo Carcanholo, Vanessa Petrelli, Marisa Botelho, José Rubens Garllip, Carlos Nascimento, Márcio Holland, Clésio Lourenço e Ebenézer Couto, pelo crescimento e troca de experiência, comuns à construção do conhecimento e verdadeiramente exponenciada pela boa formação dada neste centro.

Particularmente agradeço ao meu orientador, o Professor Niemeyer de Almeida Filho, além da amizade, pela sua receptividade e contribuição nas etapas de construção do trabalho.

Não poderia deixar de assinalar o suporte dado pelo corpo técnico da SUDENE na pessoa de Juçara Maria Melo da Biblioteca Celso Furtado, em Recife, principalmente no fornecimento de material, obras, documentos e indicações importantes para a construção do trabalho.

Agradeço ao Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri, órgão do qual faço parte, pelo indiscutível apoio em virtude da política de qualificação do seu corpo docente, além do convívio dignificante na empedernida tarefa da formação de economistas em meio a uma realidade aviltante de desafios incomensuráveis.

Por fim, dois agradecimentos indispensáveis: o primeiro a todos os pacientes em tratamento oncológico, mais especificamente àqueles do Centro de Oncologia do Cariri em Barbalha/CE, que restritos pelas impossibilidades da doença me passaram gigantescos ensinamentos de vida, fé, coragem, solidariedade quando acompanhei minha mãe nessa difícil fase; o segundo, aos funcionários da oncologia clínica desse centro pelo carinho, ânimo, oração. Juntos, pacientes e funcionários me deram a lição de que independentemente das condições adversas, vale a pena tentar. Muito obrigado!

SUMÁRIO

RESUMO.....	1
ABSTRACT.....	2
LISTA DE TABELAS.....	3
LISTA DE GRÁFICOS.....	4
LISTA DE QUADROS.....	5
INTRODUÇÃO.....	6
OBJETIVOS.....	11
Objetivo Geral.....	11
Objetivos específicos.....	11
CAPÍTULO 1 – A SUDENE ORIGINÁRIA: CIRCUNSTÂNCIAS DE CRIAÇÃO E FORMAS DE OPERAÇÃO.....	12
1.1. A gênese da questão Nordeste.	13
1.1.1. <u>O complexo econômico nordestino até o final da década de 1950: inter-relação entre seus agentes.</u>	18
1.1.2. <u>A desordenação das relações sociais e o aprofundamento das desigualdades regionais pelo avanço gradativo da economia do Centro-Sul.</u>	28
1.2. A intervenção governamental no Nordeste.	31
1.2.1. <u>As ações pré-SUDENE.</u>	31
1.2.2. <u>A Operação Nordeste e a instituição do planejamento regional: o anúncio da SUDENE.</u>	35
1.2.3. <u>O planejamento regional como instrumento da homogeneização da acumulação capitalista a partir da economia do Centro-Sul.</u>	39
1.3. A institucionalidade e a ação da SUDENE.	43
1.3.1. <u>A institucionalidade.</u>	43
1.3.2. <u>A atuação da SUDENE.</u>	48
CAPÍTULO 2 – CIRCUNSTÂNCIAS DE ESVAZIAMENTO/ESGOTAMENTO DA SUDENE.	54
2.1. Fase do autoritarismo: o longo início do desmonte.	55
2.1.1. <u>O II PND e o avanço no desmonte.</u>	62
2.2. O aprofundamento da crise no planejamento: o paradigma neoliberal e o fim da Sudene e da política de desenvolvimento regional.	69

CAPÍTULO 3 – O CONTEXTO DE RECRIAÇÃO E PROPOSTA DE OPERAÇÃO DA SUDENE.	82
3.1. Os movimentos conjunturais justificando a recriação da SUDENE.	83
3.2. A consolidação de um novo quadro social no Nordeste: a preeminência renovada.	91
3.3. Condições de retomada do planejamento regional: a nova SUDENE.	93
3.4. Uma análise da nova proposta face aos novos marcos regulatórios.	97
3.4.1. <u>O diagnóstico.</u>	97
3.4.2. <u>As diretrizes para o desenvolvimento nordestino.</u>	105
3.5. A incongruência da sociedade nordestina e a promoção do desenvolvimento.	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS.	120
BIBLIOGRAFIA.	128

RESUMO

A retomada da questão regional na perspectiva de promoção do desenvolvimento através da coordenação e estímulo do Estado ocorrida nos anos 2000 torna inevitável o resgate da análise sobre as desigualdades e sua permanência mesmo após as tentativas no intuito de superá-las. Este trabalho objetiva estudar o papel da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e as forças sociais nordestinas face ao novo marco regulatório de intervenção estatal e de desenvolvimento. O atraso nordestino, seus condicionantes e causas, as proposições indicadas, ações e movimentos contraditórios por elas ocasionados que culminam na destituição da Superintendência em 2001 são os elementos que indicam o caminho percorrido para a contextualização da rearticulação da instituição no novo marco regulatório de intervenção estatal que emerge no final do século XX. Esse marco obriga a atualização do planejamento regional ao novo padrão de acumulação capitalista centrado na flexibilização exigida pela financeirização do capital. Constatou-se, portanto, que a nova SUDENE ao balizar-se nos novos paradigmas corre o risco de novamente submeter a problemática das relações sociais ao posto de coadjuvante na promoção do desenvolvimento regional reproduzindo estrangulamentos (desemprego, concentração de renda, inserção fragmentada, continuidade da migração e outros tantos que levam à exclusão social). A nova proposta da SUDENE reproduz a pouca primazia das particularidades da questão social, advinda da formação econômica e acrescida de outras características pelas transformações observadas nos últimos anos que lhe dá um perfil bem mais complexo. Foi por essa causa que no caso passado, mesmo com o crescimento exuberante, a questão nordeste não foi atenuada nesses aspectos e mais uma vez vem à tona como prioridade. Esse desdobramento nos permite renovar a crítica feita originalmente por Francisco de Oliveira ao afirmar que o planejamento regional e as políticas decorrentes vêm atender interesses ou como consequência desses obedecendo à homogeneização dos aspectos condizentes à legitimidade do domínio da acumulação financeira no panorama da globalização. Diferentemente de antes, a dominação é sem política, mas escamoteada na montagem de uma política de desenvolvimento regional pela nova SUDENE.

Palavras-chaves: SUDENE, novo marco regulatório de intervenção estatal, desenvolvimento.

ABSTRACT

The retaking of the regional question under the perspective of development's promotion through the incentive and coordination of the State occurred during the year 2000, makes it unavoidable the rescuing of analysis about the inequality and its permanency, even after the efforts due to overcome them. This work aims to study the role of the Superintendency for Development of Northeast (SUDENE), and the Northeastern social forces in face to the new ruling mark of state intervention and development. The northeastern retardment, its conditioners and causes, the indicated propositions, contradictory actions and movements, caused by them, the culminate from the extinguishment of the Superintendency in 2001, are the elements which point out the steps we had walk to get to contextualization of the rearticulation of the institution into the new ruling mark of the State intervention that emerged by the end of the 20th century. This mark obliges the updating of the regional projection to the new pattern of capitalist's gathering, centered within the flexibilization, claimed by the financiation of the funds. It is reported, hence, that the new SUDENE as been adjusted to the new paradigms, takes the risk of submitting again to the problem of the social relations to the point of co-operating into the promotion of the local development, creating stranglements (unemployment, concentration of revenues, fragmented introducements, the keeping up of migrations, and other aspects that also lead to social exclusions). The new proposal of SUDENE reproduces the few priority of the social questionment's particularities which stand from the economic formation and been added of others characteristics through the changes observed during the later years that gives it a more complex profile. Because of this cause, even in the last year, with an extraordinary growing the Northeast's question was not diminished into these aspects and, once more it breaks through as a priority. This unfolding permits us to renew the critics originally made by Francisco de Oliveira who remarks that the regional planning and the occurred policies come to satisfy interests or as a consequence of the these, obeying to the union of the aspects related to the legitimate of the financial gathering dominion into the scenery of globalization. Differently from the days before, this domination is without policies but, hidden in the construction of a regional development 's policy by the new SUDENE.

Key-words: SUDENE, new ruling mark of state intervention, development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Nordeste e São Paulo: Comparação de alguns indicadores da atividade industrial, na data dos Censos, 1907-1939.	30
Tabela 2 – Nordeste e Centro-Sul: Índices da produção agropecuária e industrial, 1948-1956.	38
Tabela 3 – Nordeste e Brasil: Variações anuais do Produto Interno Bruto e da Formação Bruta de Capital Fixo na fase do II PND.	63
Tabela 4 – Região Nordeste: Gastos em Consumo, Investimentos e Créditos ao setor privado na sua composição relativa e como proporção do PIB Regional (%), 1970-2000.	74
Tabela 5 – Regiões e Estados do Nordeste: Participação no Produto Interno Bruto a preços correntes, 1970-2004. (%).	76
Tabela 6 – Grandes Regiões e Estados do Nordeste: Participação do Valor Adicionado Bruto da Indústria de Transformação (%), 1985-2000.	77
Tabela 7 – Região Nordeste: Participação dos Setores no PIB Regional, 1970-2000.	79
Tabela 8 – Região Nordeste: Recursos Federais aplicados através da Sudene no período de 1980-1988.	84
Tabela 9 – Região Nordeste e Estados: Crescimento da população rural, das cidades com 20.000 hab. e mais e das de mais cidades, 1960-2000. (%).	88
Tabela 10 - Grandes Regiões: Pessoal ocupado por setor (excluindo setor agropecuário), 1970-1995.	90
Tabela 11 – Grandes Regiões: Proporção de pobres (%), 1970-2005.	102
Tabela 12 – Brasil, Grandes Regiões e Estados do Nordeste: Razão anual entre a renda dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres (%), 2001-2005.	104
Tabela 13 – Brasil, Regiões e Estados do Nordeste: Comparação entre a Renda per Capita Geral e a Renda per Capita Média do 1% mais rico da população, 2001-2005.	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Grandes Regiões: Pessoal ocupado e investimentos agropecuários, 1970-1995.	87
Gráfico 2 – Grandes Regiões: Relação entre não-proprietários e proprietários de terras (%), 1970-1995.	98
Gráfico 3 – Grandes Regiões: Produtor Rural de acordo com sua condição (ocupante, arrendatário, parceiro ou proprietário), 1970-1995 (em 1000).	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos comparativos dos dois sub-sistemas econômicos na formação histórica da Região Nordeste.	21
Quadro 2 – GTDN: Eixos de ação e respectivas medidas propostas de efetivação.	44
Quadro 3 - Sudene: Composição original do Conselho Deliberativo.	46
Quadro 4 – Composição do Conselho Deliberativo da SUDENE Original (Lei 3.692/59) com o da Nova SUDENE (LC 125/07).	108

INTRODUÇÃO.

As preocupações das autoridades governamentais com as disparidades regionais estiveram praticamente em status de desamparo, conforme se pode observar na análise da evolução da economia brasileira durante os últimos vinte e cinco anos. O empenho em superar a crise prenunciada ainda em fins dos anos 1970, o esgotamento das condições de financiamento, a fase de transferência de recursos ao exterior ocorrência do endividamento, as medidas objetivando o controle inflacionário estão nos fundamentos da instauração do paradigma neoliberal, sob os princípios consensuais da globalização e só avançam definitivamente na década de 1990.

Tal evolução reitera o completo esgotamento do Estado desenvolvimentista e, com ele, a desarticulação dos instrumentos de política de desenvolvimento regional após uma etapa de planejamento em prol da redução das desigualdades via Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE.

Nascida na efervescência de idéias pautadas nas técnicas de planejamento racionalizado sob os auspícios do receituário cepalino e pensada por Celso Furtado, ainda no governo de Juscelino Kubitscheck, a Superintendência é qualificada por Francisco de Oliveira como um instrumento a serviço do processo de homogeneização da acumulação capitalista a partir das economias regionais hegemônicas do Centro-Sul, mais especificamente São Paulo. Tal processo encontrava obstáculos no quadro social vigente no Nordeste mobilizado em torno da forte inércia econômica e social caracterizada pela miséria, desigualdade, declínio de suas atividades econômicas. A elevação das disparidades em virtude do intenso crescimento industrial no Centro-Sul e do aprofundamento da

estagnação nordestina acirra mais ainda esta mobilização ao ponto da região Nordeste e seu relativo atraso serem considerados questão de segurança nacional.

A intervenção planejada via SUDENE gera uma verdadeira revolução na região, vivenciando etapas bem definidas de acordo com os interesses delineados pela lógica conjuntural de cada momento. Não obstante as transformações estruturais provocadas e as expectativas geradas, as proposições originais da SUDENE são abortadas ainda na sua etapa de consolidação, em virtude da instauração do regime militar que frustra capacidade de autonomia da instituição bem como suas bases de financiamento, sua proposta de desenvolvimento mais envolvida com as necessidades particulares do Nordeste como a carência de absorção da grande massa de trabalhadores disponíveis e a urgência de programas reestruturantes aos trabalhadores do campo.

O desmonte é continuado na etapa seguinte, pelo desgaste do Estado face à crise de endividamento e a forte recessão internacional obrigando uma inflexão nas suas ações que abandonam as preocupações com o desenvolvimento para se concentrarem em medidas de estabilização da economia. O planejamento econômico propondo desenvolvimento fica assim refém das ações curto prazistas e o desenvolvimento regional é praticamente obliterado durante esse período que se estende de meados dos anos 1980 até recentemente.

É no governo de Fernando Henrique Cardoso que a SUDENE é extinta após denúncias de desvio de fundos públicos de fomento ao desenvolvimento regional. Na penumbra desta supressão expressa-se, na verdade, medidas do ideário neoliberal predominante no modo de intervenção governamental vigente, que se reforça nos argumentos da racionalização da despesa pública e redução da intervenção ativa do Estado concretizada na criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste, de caráter regulatório, em substituição à antiga Superintendência. É ainda neste governo que a estabilização é consolidada por meio de medidas de caráter ortodoxo.

Depois de alcançada a estabilização, a fase que se coloca atualmente é de medidas necessárias a retomada do crescimento econômico, sendo inevitável tocar nas constrições deixadas pelas etapas de exímio crescimento da economia brasileira e nos estrangulamentos que tal crescimento criou ou mesmo, se se propôs a suavizar, não o fez.

Dentre tais estrangulamentos ressurgem com vigor a questão regional brasileira, ou seja, a desigualdade no grau de desenvolvimento entre as regiões com ênfase para a região

nordestina. Mesmo contando com o crescimento intenso, em alguns momentos até mesmo superior à media nacional como destaca Gomes e Vergolino (1995), resultado da intervenção planejada por intermédio da SUDENE, os importúnios que limitam o desenvolvimento econômico e social nordestino ainda se manifestam por intermédio do seu atraso em relação aos demais espaços regionais brasileiros.

Sob os auspícios do governo de Luís Inácio Lula da Silva, identificado com as causas populares e dentre elas a questão Nordeste, a nova SUDENE é criada em janeiro de 2007 pela Lei Complementar No. 125/07, após a constituição de um grupo de trabalho objetivando conhecer as condições basilares para a construção da proposta de uma nova política de desenvolvimento regional e também da reintrodução da instituição promotora do desenvolvimento nordestino.

Essa recriação enseja-nos a retomar a leitura de Francisco de Oliveira de caráter crítico, enquadrando-a no novo contexto da economia regional e da constituição de seu quadro social, argüindo sobre os intentos desse movimento com intuito de retomada da política de desenvolvimento regional. A hipótese sustentada é a que a intervenção planejada via SUDENE, que funcionou a partir da idéia de racionalização da ação do Estado num contexto histórico de acirramento dos conflitos sociais, hoje se estrutura novamente nesse sentido, dessa vez atendendo a interesses regionais que embora mais complexos, converge para uma nova homogeneização, a dos desígnios globalizantes que subvertem os pressupostos de desenvolvimento regional autônomo, em nome da conjuntura flexível exigida pela financeirização do capital.

A pergunta problema correspondente a essa hipótese se dá em torno de qual o papel assumido pela nova SUDENE a partir da constituição das forças sociais nordestinas na atualidade face ao novo marco regulatório de intervenção estatal de desenvolvimento econômico? O caminho percorrido considerará a avaliação do período de atuação da instituição no seu antigo formato, desde sua fase de destaque (década de 1970) até sua fragilização e seus conseqüentes efeitos, até a análise da sua nova concepção.

Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. Num primeiro momento buscamos reaver a fase originária da SUDENE, trazendo as categorias esboçadas na crítica formulada por Francisco de Oliveira ao planejamento regional corporificado na Superintendência. São abordadas nesta parte as circunstâncias de criação e as formas de

operação dando ênfase, seguindo a lógica de Oliveira, à interação entre as formas de atuação governamental na região e suas relação com a constituição dos grupos sociais existentes.

No segundo capítulo tratamos de descrever as etapas iniciais do desmonte realizado pelos governos militares não pela sua supressão, mas, pelo gradativo esvaziamento da sua autonomia no que concerne à sua função de coordenar o planejamento pelo em prol do desenvolvimento nordestino. Essa parte encerra com a exposição do esgotamento do Estado desenvolvimentista e instauração da crise de endividamento e desorganização das contas públicas comprometendo capacidade governamental concreta de praticar uma política de desenvolvimento. O fim da SUDENE, abordado na última seção deste capítulo, insere-se nesta lógica.

Por fim realizamos uma análise sobre as questões circundantes do recente evento de recriação da SUDENE, contextualizado nos movimentos e aspectos que caracterizam o governo Lula. Para fazer isto, considerando a mais ampla gama de elementos que tal tarefa exige em sintonia com os objetivos propostos, esse capítulo está dividido em cinco seções onde abordamos respectivamente: os movimentos conjunturais justificando a retomada da Superintendência, o quadro de preeminência revelada pela situação da atual estrutura social nordestina, as condições consubstanciadas no novo planejamento regional através da nova SUDENE, a análise minuciosa da nova proposta pelo seu diagnóstico e pelas diretrizes apontadas e, por último, a incongruência da sociedade nordestina em face à promoção do desenvolvimento nos moldes apresentados. Seguem-se as considerações finais.

Espera-se com isto contribuir com as férteis discussões sobre a temática nordestina, tendo como ponto fundante de reflexão o papel advindo da constituição das forças sociais, vez ou outra olvidado nos estudos regionais que se balizam mais em variáveis que só superficialmente tocam nas constrições sociais concebidas pelo desenvolvimento regional.

Porém, antes de qualquer coisa, buscou-se por meio dessa contribuição em forma de ensaio científico, encomiar com todo o entusiasmo e emoção a capacidade, resistência, criatividade, originalidade, beleza e força do Nordeste que se exponencia nas obras de seus grandes nomes como Celso Furtado, Patativa do Assaré, Luiz Gonzaga, Francisco de Oliveira, João Gilberto, Dominginhos, os irmãos Violeta e Miguel Arraes, Beato José Lourenço, Padre Cícero, Dom Hélder Câmara, Francisco Julião, Raquel de Queiroz e tantos

outros ícones que independentemente de versarem sobre a região exibiram claramente as idiossincrasias típicas dos nordestinos, cidadãos de um Brasil mais identificado com suas características históricas e culturais verdadeiras.

OBJETIVOS

1. Objetivo Geral.

Estudar as forças sociais nordestinas e o papel da Sudene face ao novo marco regulatório de intervenção estatal e de desenvolvimento econômico.

2. Objetivos específicos.

- ☑ Fazer exposição sobre as inter-relações entre os agentes sociais da região Nordeste através da compreensão da sua formação econômica culminado com a criação da Sudene;
- ☑ Analisar o período de atuação da Sudene acompanhando suas etapas, ou seja, sua consolidação, fase de auge e fragilização, elucidando desdobramentos implicados por cada fase, salientando as possíveis mudanças percebidas bem como a emergência de novos grupos de agentes sociais na região;
- ☑ Analisar os percalços de extinção e recriação da Sudene atentando para o novo marco regulatório de intervenção do Estado e do paradigma de desenvolvimento que se manifesta no quadro de transformações vivenciadas no contexto mais geral da economia no último quartel de século;
- ☑ Reaver para o atual quadro conjuntural as críticas confirmando-se o papel da SUDENE no cumprimento de funções de racionalização da ação do Estado com o propósito atender o contexto estrutural de sustentação da acumulação capitalista no atual marco regulatório de intervenção estatal e desenvolvimento.

CAPÍTULO 1

A SUDENE ORIGINÁRIA: CIRCUSTÂNCIAS DE CRIAÇÃO E FORMAS DE OPERAÇÃO.

*“Por ser de lá do sertão,
Lá do cerrado,
Lá do interior do mato
Da caatinga e do roçado
Eu quase não saio
Eu quase não tenho amigo
Eu quase não consigo
Ficar na cidade sem ser contrariado*

*Por ser de lá,
Na certa, por isso mesmo
Não gosto de cama mole
Não sei comer sem torresmo
Eu quase não falo
Eu quase não sei de nada
Sou como rês desgarrada
Nessa multidão, boiada caminhando a esmo.”*
(Dominguinhos/Gilberto Gil, Lamento Sertanejo).

“Mas ninguém pode se pretender mais brasileiro do que o nordestino”
(Celso Furtado, A Fantasia Desfeita)

A partir das transformações da década de 1930, gradativamente se instauram condições que dão ao Estado brasileiro a função de promotor do processo de desenvolvimento econômico. Dado o momento conjuntural do capitalismo mundial, identificando este processo de desenvolvimento na presença da atividade industrial, a promoção do desenvolvimento passa, analogamente, pela percepção de promoção da industrialização. É praticamente seguindo este raciocínio que ocorrerá a ação estatal no Brasil ao longo de boa parte do século XX.

Neste sentido, o Estado se reifica como organismo de capitalização do excedente econômico pela promoção do desenvolvimento industrial (IANNI, 1989, p. 18) e, a SUDENE se constituirá na corporificação definitiva deste Estado interventor, ou seja, na sua legitimação pela extensão à questão regional.

Este capítulo trata desta intervenção desenvolvimentista sob a perspectiva de como as forças sociais definem a forma de ação governamental no caso da região Nordeste. Inicialmente, uma seção abordará as origens da preocupação com as desigualdades regionais tendo como quadro geral a formação da estrutura social da região, cuja compreensão é importante para a tese aqui sustentada. Seguiremos uma abordagem mais objetiva, evitando a prolixidade diante das excelentes análises já disponíveis por clássicos que tratam do assunto. Nas seções seguintes discorreremos sobre a intervenção governamental no Nordeste dando um passeio sobre a fase pré-SUDENE até a institucionalidade e atuação da Superintendência.

1.1. A gênese da questão Nordeste.

As disparidades regionais estiveram presentes dentro do debate sobre o desenvolvimento econômico e social brasileiro, com maior ênfase a partir da década de 1950, quando se avança na consolidação do planejamento estatal. Não obstante, é possível encontrar menções às preocupações com a decadência do Nordeste já no Brasil imperial. Vale dizer que tais menções se restringem à consternação ocasionada pelas intempéries das secas, sucedendo-se uma série de ações neste sentido. Assim foi até o final dos anos 1950, quando o avanço nas mudanças estruturais transcorrido na década de 1930 promove um quadro propício de condições necessárias para uma ruptura na forma de observar o obsolescência nordestino e, conseqüentemente, na maneira de agir no intuito de imprimir um movimento que permitisse a superação¹.

¹ As mudanças estruturais ocorridas na década de 1930 e concretizadas posteriormente se fundamentam segundo Vieira (2004, p. 96), sobretudo na impossibilidade de reprodução futura da hegemonia rural-oligárquica principalmente cafeeira. A partir deste período começa um processo de modernização nacional cuja característica fundamental é a participação do Estado como ator principal. O Varguismo, segundo Ianni (1988, p. 206-207) ao se instaurar no comando do governo dedica-se à transformação da máquina administrativa procurando “adequar às relações de classes emergentes e às diretrizes da política econômica inovadora que se impunha já então”.

O ponto de partida foi a aplicação do conhecimento científico com o uso de ferramentas do planejamento. Para tanto, o conhecimento das bases em que sustentavam a realidade a se produzir tal movimento era condição *sine qua non*. Em outras palavras, era necessária a formulação de um diagnóstico que, apesar de pautar-se em aspectos técnicos, precisava estar imbuído da formação histórica da região. Isto porque em tese passa a emergir a assertiva de que o obsoletismo do Nordeste não estava na questão climática, mas sim – e a questão climática lhe dava respaldo – nos condicionantes econômicos provenientes da sua má formação histórica. Era mister então apreciar o atraso da região Nordeste através desta percepção.

Assim, inúmeras interpretações são propostas apontando para a compreensão das desigualdades (FURTADO, 1959, 1989; CANO, 1998; MARANHÃO, 1984; GUIMARÃES NETO, 1989; OLIVEIRA, 1993), sendo desnecessário retomá-las minuciosamente aqui. No entanto, vale enfatizar que em comum essas interpretações apontam a estrutura resultante da formação econômica do Nordeste e suas inter-relações com as demais regiões do país como elemento fundante para a existência de desníveis no desenvolvimento. Adicionado a este fator, apontam ainda, dentre outros, as condições inóspitas geo-morfo-climáticas da região como mais um aspecto que não favorece o pleno desenvolvimento de suas forças produtivas. Os anos de seca e o solo árido são sempre mencionados na relação de dificuldades enfrentadas pela região.

Deixando um pouco os elementos de ordem natural, Silva (2002, p. 38) sugere que as desigualdades regionais resultam da natureza intrínseca do desenvolvimento capitalista, que é propriamente desigual e não se verificam somente em países considerados atrasados como é o caso brasileiro. O autor destaca que este movimento no Brasil atende a dois aspectos dinâmicos: “i) a expansão do capitalismo mundial e ii) o movimento interno, específico, com as características históricas culturais e políticas da sociedade brasileira, onde se insere, certamente, a questão regional, que se transforma em parte da questão nacional surgida com a unificação dos mercados e da estrutura produtiva do país.” (SILVA, 2002, p. 38). A leitura de Guimarães Neto (1997, p. 45), não desconhecendo as origens histórico-estruturais das desigualdades, converge no sentido deste segundo aspecto ao considerar que tais disparidades regionais têm sua consolidação com o avanço do

capitalismo brasileiro na fase de articulação do mercado nacional através das relações comerciais².

Assumindo essa postura, surge a preocupação com o desenvolvimento regional inserido a partir da década de 1950, conforme já apontado, na pauta do próprio desenvolvimento nacional via planejamento estatal. Demarcaremos os aspectos mais gerais da evolução que findará na racionalização da intervenção estatal em âmbito regional, para que possamos identificar as circunstâncias de criação e as formas de atuação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, instituição consubstanciadora sublime deste tipo de intervenção, primeiro retomando suas origens pelas propostas do GTDN.

Na sua contextualização conjuntural, convém lembrar que as desigualdades econômicas observadas entre regiões e/ou países após 1950 foram associadas à presença preponderante da atividade industrial. Estudos e pesquisas induzidos por esta detecção indicavam que as desigualdades caracterizavam-se não somente pela presença da industrialização, mas pelo elevado nível de bem-estar social e material atingido pelas regiões industrializadas, definindo-as como desenvolvidas economicamente.

Manifesta-se a partir daí nos países subdesenvolvidos um conjunto de idéias que propõe a relação direta entre industrialização e desenvolvimento e em decorrência, a promoção das economias mais atrasadas passam a canalizar esforços estimulando a atividade industrial (FURTADO, 1979; IANNI, 1988). A criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, em 1948 e sua filiação a estes pressupostos são desdobramentos históricos que lhes garante sua institucionalização.

São por demais elucidados em trabalhos sobre o desenvolvimento os elementos teóricos da elaboração apresentada pela CEPAL, e, principalmente suas implicações em termos de política econômica para sua área de abrangência, sendo, portanto dispensável o seu aprofundamento neste trabalho. Vale somente destacar que, propondo uma crítica à teoria das vantagens comparativas que até então prevalecera, o diagnóstico cepalino aponta a industrialização como saída para o atraso. Em estudo sobre as recentes transformações

² Numa fase mais avançada deste trabalho faremos alusão mais detalhada à taxonomia das etapas/fases de integração do mercado nacional proposta por Guimarães Neto (1989). No momento convém somente antecipar que para ele, a constituição de unidade do mercado brasileiro segue gradativamente as etapas de isolamento relativo, articulação comercial e integração produtiva.

ocorridas na inspiração teórica da CEPAL, Almeida Filho resgata sua concepção original a fim de confrontá-la com o quadro atual:

... a CEPAL contestou abertamente a Lei das Vantagens Comparativas e a inserção internacional das economias latino-americanas que, mantidas as condições do imediato pós-guerra, estariam condenadas a uma situação permanente de atraso. A proposição dominante neste campo apontava para uma ação do Estado que quebrasse as barreiras à disseminação do capitalismo (...) A proposta da CEPAL, como sabemos, foi a da industrialização pela ação ativa do Estado. Denotava assim da formulação cepalina que a condição de subdesenvolvimento não era uma condição inalterável, que não pudesse ser modificada pela ação interna, isto é, não havia um determinismo histórico da condição de subdesenvolvimento. (ALMEIDA FILHO, s.d., p. 8).

A inflexão na forma de encarar o problema nordestino insere-se, portanto, nesta ótica denominada de desenvolvimentismo sendo, no caso brasileiro, “o ingrediente ideológico fundamental” da industrialização. (IANNI, 1988, p. 98).

O ponto de partida para tanto foi a constituição do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, cuja coordenação coube à responsabilidade de Celso Furtado, economista de origem nordestina. O grupo ficara responsável pela elaboração de um estudo diagnosticando as causas para o obsolescência regional, extrapolando a questão climática e, principalmente dando subsídio para o planejamento estatal sinalizando superação. A inovação estava em componentes como a realidade sócio-econômica nordestina, os seus agentes, os condicionantes estruturais, a relação com os demais espaços – nacionais e internacionais, e somente diante disto, as medidas foram propostas.

Integralizado no relatório “*Uma política para o desenvolvimento do Nordeste*”, o estudo do GTDN é unanimidade enquanto primeira e mais completa radiografia da realidade sócio-econômica regional. Todas as alusões à questão Nordeste desde então, tomam o relatório como ponto de partida para o conhecimento de qualquer elemento associado à sua estrutura sócio-econômico (ARAÚJO, 1999; FERREIRA, 2005).

Ferreira (2005) chama a atenção para algumas alterações relevantes no caminho que seguiremos aqui. Além de matizar a atualidade do estudo inicial do GTDN em pleno início do século XXI, o autor enxerga a concepção do relatório sob três essências que

em primeiro lugar situa o modo de inserção da economia nordestina na economia nacional; a seguir, desce ao nível local, procurando captar a sua dinâmica específica de reprodução do capital incluindo-se, aí, uma discussão exaustiva

sobre a problemática da seca (...) vista agora como uma questão estrutural em vez de uma situação meramente climática de uma região semi-árida. Por último, a partir da caracterização dos limites estruturais que obstaculizam o desenvolvimento da região, esboça um plano de intervenção pública. (FERREIRA, 2005, p. 271).

Fato incontestável é que o estudo é marco inaugural de uma fase em que as formas de ação governamental, predominantes no país já há algum tempo, desciam para o âmbito da região mais atrasada. Isto porque a maneira como a região estava presente nas intervenções do governo até então não reproduzira as tendências da transformação no nível político-administrativo nem tão pouco o processo de remodelação da constituição da sociedade nacional perceptível. Em outros termos, as ações governamentais empreitadas no Nordeste até então não significaram a extensão na região dos condicionantes repercutidos pela Revolução de 1930 no resto do país.

Conforme o consenso já destacado, o problema do Nordeste era limitado às consequências da seca e as medidas do poder público também se revestiam desta limitação. Os primeiros registros de mobilização de recursos públicos para esta questão datam do período imperial ocasionado pela seca de 1877/79, quando se estima a morte de um milhão de nordestinos. (SILVAFILHO, In: REN, 1997, p. 440). O principal aspecto das medidas daí advindas é o seu caráter eminentemente assistencialista e temporário.

No início do século XX, este assistencialismo ao Nordeste se institucionaliza através da criação da Inspetoria de Obras Contra às Secas – IOCS que se transformaria mais tarde em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS³. Entrementes ser um órgão de caráter nacional, o DNOCS teria sua atuação com exclusividade no Nordeste onde o problema climático mais afetava as condições de vida da população construindo açudes, barragens, poços e estradas.

Outra intervenção do Estado na região durante este período é a instituição do Instituto do Alcool e do Açúcar – IAA. Pensado para tratar de questões relevantes à promoção da produção canavieira, Oliveira descreve que seu objetivo era “intervir na economia açucareira do país (...) cuja missão primordial era na verdade estabelecer uma divisão regional do trabalho da atividade açucareira em todo o país” (OLIVEIRA, 1993, p.

³ Antes da denominação de DNOCS, a IOCS recebeu o caráter de autarquia federal sendo chamada de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas – IFOCS.

67). Isto devido ao surgimento de outros espaços produtores como Rio de Janeiro e São Paulo, criando a pseudo-necessidade de estabelecimento de quotas de produção.

Como veremos posteriormente, estas formas de intervenção não caracterizariam transformações fundantes na estrutura sócio-econômica do Nordeste principalmente no âmbito da constituição de sua sociedade, devido à sua captura por grupos sociais hegemônicos tal qual defendem autores como Francisco de Oliveira (1993) e Silvio Maranhão (1984). No caso, o primeiro autor localizará a intervenção planejada da SUDENE não somente como o primeiro ensaio de racionalização que promoverá essas transformações, mas como instrumento de “racionalização da reprodução ampliada do capital” (OLIVEIRA, 1993, p. 24) através do planejamento em sua forma mais geral.

Antes de abordarmos com maior detalhe as proposições do relatório “*Uma política para o desenvolvimento do Nordeste*”, apresentaremos a estrutura da sociedade nordestina tendo como delineamento mais geral os caminhos percorridos por Oliveira na sua crítica ao planejamento regional, consubstanciada na obra “*Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes*”. De posse deste resgate, imbuídos do quadro com as circunstâncias da criação da SUDENE, partiremos para os desdobramentos de sua ação.

1.1.1. O complexo econômico nordestino até o final da década de 1950: inter-relação entre os seus agentes.

Para Guimarães Neto (1997), “um ponto que deve ficar claro no exame da questão das desigualdades regionais é que, em geral, por trás das diferenças entre regiões e subregiões estão, sobretudo, diferenças, também marcantes, de relações de trabalho e de condições de vida da população” (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 46). É neste sentido que a organização da sociedade presente na região Nordeste na fase que antecede a intervenção planejada via SUDENE, como em todo o resto nacional, perpassava por condicionantes cuja gênese, como não poderia deixar de ser, articulava os elementos de sua formação histórica frente a uma conjuntura maior de inserção da economia no contexto internacional. Assim, os grupos sociais observados eram as oligarquias agrárias açucareiras e não-

açucareiras (algodoeira-pecuária), a burguesia agroindustrial e os grupos que compunham as forças populares, isto é, os trabalhadores rurais e o proletariado urbano.

Antes de nos determos ao ordenamento da descrição do quadro social nordestino e sua implicação no entendimento dos aspectos assumidos pelo desenvolvimento desta região e sua evolução ao longo do tempo até nos situarmos, na última parte deste trabalho, é inevitável fazer menção a Cardoso & Faletto (2004) ao relacionarem o padrão/modo de desenvolvimento econômico periférico ao movimento entre classes e grupos sociais. Ao longo da construção proposta aqui, será visto de forma tácita a condescendência da representação de que

a mudança nas estruturas sociais, longe de ser somente um processo acumulativo no qual se agregam novas ‘variáveis’ que se incorporam à configuração estrutural, implica fundamentalmente um processo de relações entre grupos, forças e classes sociais, através do qual alguns destes tentam impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria. (CARDOSO & FALETTTO, 2004, p. 29).

Em outros termos, os autores indicam que análise do desenvolvimento econômico deve se pautar nos fenômenos sociais que representam o conjunto de variáveis que definem a diferenciação da economia e suas inter-relações enquanto acomodação de fatores que definem um padrão, uma tipificação do modo de desenvolvimento que se tem⁴.

É neste sentido que será apresentada a formação do quadro social da região Nordeste, para então, munidos desta descrição, compreendermos o constante atraso relativo regional e como ele se forja nas políticas de desenvolvimento, ainda que concebidas no intuito de remover os entraves do atraso.

Assim, o predomínio inicial de uma classe oligárquica açucareira está na gênese da atividade econômica do açúcar como predominante, presente nas faixas úmidas do litoral desde as etapas iniciais da colonização. Como menciona Menezes e Moraes (2002, p. 10) devido ao risco de perder suas terras, dado o interesse despertado em outros países, a metrópole portuguesa estimula a expansão pelo Nordeste, da agroindústria açucareira apoiada na mão-de-obra escrava. Segundo os autores, “era uma forma de se implantar uma ocupação efetiva das terras e assim aumentar o seu valor”.

⁴ A idéia de recorrer a estes autores se justifica pelo paralelismo na centralidade do movimento entre grupo e classes sociais na definição do padrão/modo de desenvolvimento. Entretanto, tal paralelismo não se estende aos desdobramentos posteriores em termos de perspectivas futuras deste modo de desenvolvimento.

Assentido a este pensamento, Furtado (1989) lembra o fato de que a grande empresa açucareira já nasce próspera, de caráter monopolista, face às condições do mercado internacional para o açúcar. Assim, no Nordeste “a sociedade não é fruto nem de conquista nem de um projeto de colonização” (FURTADO, 1989, p. 15). Não obstante a ausência de um projeto, havia uma função bem definida para o sistema nordestino conforme aponta João Manuel Cardoso de Mello (1998, p. 39), de servir à acumulação primitiva de capital.

Constitui-se então uma atividade monocultura com exclusividade para a exportação e, a partir dela, se desenvolve todo o sistema da economia nordestina. Além dos escravos africanos que de acordo com Furtado (1989, p. 15) passam a integrar parte do capital fixo dos grandes engenhos “com provisões para manutenção e amortização”, havia demanda de mão-de-obra especializada, ou seja, assalariada, fazendo surgir um incipiente movimento no mercado interno das zonas litorâneas induzindo o aparecimento da atividade industrial, com destaque para os setores têxtil e de bens alimentares e ainda com a presença da produção de ferramentas, imperada por uma efêmera burguesia, outro grupo social cingido neste sistema. Nesse sentido, segundo Oliveira (1993, p. 59), não há divergências quanto às bases econômicas do surgimento da burguesia do Nordeste - denominada por ele de burguesia agroindustrial ou semi-burguesia - senão “a constituição da atividade de produção da cana e do açúcar”.

A descrição deste complexo agroindustrial e sua relação com as demais atividades adjacentes culminam no próprio registro da organização social da região e seus posteriores movimentos em torno da articulação governamental que culmina na formação do GTDN. As demandas da produção do açúcar e da indústria dela derivada provocam a ocupação de todo o interior nordestino pela expansão da atividade pecuária e, através desta ocupação a posterior emergência da cultura do algodão:

A pecuária foi a retaguarda econômica dos engenhos de açúcar (...) Para o bom funcionamento dos engenhos eram necessários bois em quantidade igual ou superior à dos escravos. Para mover os trapiches, os engenhos, para puxar as carretas, para os aterros e serviços auxiliares (...) e se o boi vivo era assim tão útil à manutenção dos engenhos sua utilidade não era menor depois de abatido. A carne do gado bovino sempre foi, nos engenhos, o alimento por excelência. De muita utilidade eram o couro, os ossos, os chifres, etc. (MENEZES & MORAIS, 2002, p. 13).

O cultivo da cana-de-açúcar tida como atividade periférica no contexto internacional, logo produziu sua periferia às expensas do seu próprio território. Na

categoria de subsistência, a criação animal teve origem pela demanda para manutenção do monopólio de exportação da cana. Sedimentavam-se então os elementos da clássica formação dos dois subsistemas que explicam o comportamento de longo prazo da economia desta região e seu funcionamento (FURTADO, 1989, p. 16).

O quadro a seguir, elaborado a partir do trabalho de Carvalho (2001), sintetiza as diferenças básicas entre os dois subsistemas e que possuem os rudimentos das fases de declínio.

Quadro 1 – Aspectos comparativos dos dois subsistemas econômicos da formação histórica da Região Nordeste.

		Atividade Açucareira	Pecuária
Mão-de-obra		Escravista, com poucos serviços assalariados.	Não escravista, parcerias (meeiros).
Inversões		Altas para implantação e reposição, mas com baixos gastos correntes.	Baixas em todos os sentidos
Suporte para expansão		Extensivo pela ocupação de novas terras e o aumento das importações não altera a estrutura.	Extensivo pela ocupação de novas terras e itinerante, não havendo também mudanças na estrutura.
Regime de ocupação		Latifúndio.	Latifúndio.
Margem de capitalização		Alta, com rendimentos favoráveis no auge.	Baixa, com rendimentos decrescentes.
Grau de monetização		Baixo mas não negligenciável.	Baixo.
Impacto das crises	Curto prazo	Reduzido, devido aos baixos custos de reposição.	Inexistentes pois os custos de reposição eram muito baixos.
	Longo prazo	Estagnava pois dependia unicamente do mercado externo.	Aumentava o setor de subsistência, a reposição não dependia de gastos monetários (gado) mas da reprodução ampliada da força de trabalho.

Fonte: Elaboração a partir de Carvalho (2001, p. 11-14).

Apesar do seu papel secundário, a pecuária cria as bases para a constituição do que Oliveira (1993, p. 46) denomina de Nordeste agrário não-açucareiro: atua também como receptora da mão-de-obra desempregada dos engenhos em épocas de recessão internacional

e responsabilizou-se de certa forma pela ocupação demográfica do semi-árido nordestino, nas localidades mais distantes do litoral. Para Furtado (1989, p. 15), outra característica importante resguardada por esse subsistema era a relação direta que mantinha com a queda da produtividade marginal do investimento, à medida que a ocupação alcançava localidades mais distantes da área do monopólio exportador. Em outras palavras poder-se-ia afirmar que o desenvolvimento pecuário foi pouco a pouco galgando autonomia relativamente às forças do setor açucareiro.

O marco fundamental do arcaísmo estava na estrutura resultante do regime de ocupação, ou seja, o latifúndio. Diversos estudos precursores sobre a região foram realizados e, mesmo que com outros objetivos e instrumentos, destaca esta questão como estorvo às transformações qualitativas. Em seu trabalho sobre o mapeamento do problema da fome, Castro (2004) faz a relação entre a estrutura fundiária nordestina e este fenômeno nefasto dizendo, pois que

mesmo quando se trata da pressão modeladora de forças econômicas ou culturais, elas se fazem sentir sobre o homem e sobre o grupo humano, em última análise através do mecanismo biológico: é através da deficiência alimentar que a monocultura se impõe, é através da fome que o latifúndio gera, e assim por diante” (CASTRO, 2004, p. 21).

As implicações principais ao irromper-se uma crise fornecem suporte para compreensão mais detalhada do quadro de estagnação que se instaurava nos elementos mostrados no quadro acima. Como já descrito, a atividade açucareira dependia exclusivamente do comportamento do mercado mundial e, como sendo a atividade principal, qualquer ruptura deficiente teria efeitos nos dois subsistemas. É só observar o seu funcionamento e perceber que

nos períodos de declínio desta, as atividades produtivas se atrofiavam com liberação de fatores que, bem ou mal, iam sendo absorvidos pelo subsistema periférico (...) O declínio e/ou estagnação secular da demanda externa [pelo açúcar], que se manifestam desde a metade do século XVII, sob a forma de baixos preços, não conduzem propriamente ao desmantelamento da atividade exportadora, nem tampouco a busca de alternativa para a atividade em declínio (...) O atrofiamento da atividade exportadora é amortecido pelo crescimento extensivo do setor periférico, sem embargo de que os investimentos neste último enfrentaram rendimentos decrescentes, na medida em que a fronteira agrícola se distanciou do litoral. (FURTADO, 1989, p. 17).

O quadro anterior ajuda na compreensão deste amortecimento. A atividade pecuária assumia então função plural: além de complementar à agroexportação canavieira, tomava

para si o papel de colchão amortecedor dos impactos das crises vivenciadas pela atividade principal.

Recorrendo a autores clássicos como Caio Prado Jr. e Wilson Cano, Guimarães Neto (1989, p. 29) reafirma que toda esta estrutura se manterá até o início do século XX. Embora haja registro de crises de preços nos mercados internacionais, a conjuntura acima especificada permitia, conforme destacado, a manutenção dos dois subsistemas praticamente estagnados.

No seu importante estudo sobre a formação econômica do Nordeste, Guimarães Neto (1989) situa historicamente esta formação em três etapas, a da autonomia dos complexos econômicos regionais (do período colonial até década de 1930), uma segunda de articulação comercial com destaque para avanços no processo de formação do mercado interno (1930 até década de 1960) e, por último, a fase da integração produtiva (década de 1960 até anos 1980).

Esta taxonomia permite uma combinação com as demais formulações, fornecendo uma leitura mais completa para o que nos interessa aqui que são os aspectos de formação dos grupos que compõem a sociedade nordestina. Assim sendo, a primeira etapa, de autonomia das economias regionais, corresponde à constituição da “economia de arquipélago” por Oliveira (2004, p. 11), caracterizada por relativo isolamento das regiões entre si, mas com conexões sólidas com a economia internacional proporcionada pela divisão do trabalho entre os países. Como já é sabido, nesta divisão o papel guardado pelas economias coloniais era de fornecedoras de bens primários e matérias-primas.

A etapa posterior da proposta de Guimarães Neto (1989) é muito importante para a evolução de inércia seguinte, cujo apogeu será o despertar da intervenção planejada na década de 1950. Estamos nos referindo à fase de articulação comercial que para o autor apesar de estar fortemente relacionada à expansão dos mercados no Sudeste possibilitada pelas transformações aí observadas, “o módulo principal desta fase inicial de articulação comercial entre as regiões brasileiras foi, seguramente, a grande crise do setor externo nordestino, com sinais bem definidos a partir das últimas décadas do século XIX” (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 51). Em seguida é ainda lembrado que esta era a segunda grande crise observada, sendo a anterior na segunda metade do século XVII. A

preponderância do caráter amortecedor permitiu as condições para não haver modificações importantes nos dois subsistemas.

Vale dizer que o difícil momento para o açúcar no final do século XIX é precedido por uma fase de ascensão resultado principal da conjuntura internacional, mencionando ainda neste hiato a inserção de novos produtos na pauta exportadora regional. Os principais acontecimentos no plano externo são apontados por Carvalho (2001, p. 14) e se referem basicamente a fatos que na verdade são manifestações da expansão do capitalismo mundial. Dentre eles a autora destaca a Independência dos EUA, a Revolução Francesa e as guerras napoleônicas de modo mais geral, bem como a desarticulação da produção de alguns concorrentes antilhanos no mercado do açúcar, de forma mais específica.

É perceptível que em tal plano externo, ligado intrinsecamente aos mecanismos de difusão do capitalismo surgem espaços para outros produtos, com destaque para o algodão, permitido pelo avanço da Revolução Industrial e conseqüente dinamismo da indústria têxtil. Já no plano interno, a região Nordeste será espaço propício para o desenvolvimento desta cultura, fundamentalmente no semi-árido, ocupado pela pecuária.

Nas extensas porções de terra além da faixa denominada de agreste o algodão se constitui no grande filão da economia, com a presença de inúmeras produções de meeiros, sitiantes e posseiros que garantiriam a subsistência do sistema e dando origem à outra oligarquia nordestina, a algodoeira. Esta cultura vai gradativamente superando a hegemonia da atividade açucareira. Tal como anunciado acima, a crise da atividade canavieira imprimirá efeitos no seu subsistema periférico, o semi-árido e sua pecuária, só que agora o rearranjo se dá em torno da atividade algodoeira. O quadro de crise permitiu “liberar os recursos humanos que viabilizaram o povoamento do semi-árido numa escala bem superior aquela que encontrava justificção econômica na demanda de insumo gerada pelas atividades de exportação.” (FURTADO, 1989, p. 20). É neste momento que o semi-árido nordestino tem os seus contatos diretos com o comércio exterior, exportando grandes cifras de algodão, o denominado ouro-branco⁵. A demanda internacional favorável para cultura algodoeira foi arrastada pela brilhante idealização das “*máquinas ferramentas*”⁶ que

⁵ Vale ressaltar que, em menor escala, as exportações nordestinas contavam ainda com outros produtos de caráter extrativo dentre os quais a cera de carnaúba e o cacau eram destaques.

⁶ Conceito extraído do livro 1, volume I de Karl Marx, para designação da evolução tecnológica absorvida pelos teares produtores de tecido na época da Revolução Industrial.

condicionaram aos teares uma produtividade marginal considerável materializadas na consolidação da Revolução Industrial.

A decadência da economia açucareira em fins do século XIX e início do século XX, como objeto de rearranjo, cujo ápice é a segunda fase delimitada por Guimarães Neto (1989) de articulação comercial, pode ser ainda qualificada por fatores de outras ordens como a emergência de outras regiões produtoras e mais competitivas para o açúcar a nível internacional reduzindo a sua importância nas exportações da região. Até mesmo o mercado nacional para o açúcar do Nordeste foi reduzido pelo surgimento de áreas produtoras no interior dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, próximo aos centros industriais hegemônicos do país.

Diferentemente das crises observadas anteriormente, no caso a do século XVII, esta crise vai implicar uma situação nova de ajustamento distinta da involução. A resposta estava inserida num quadro totalmente distinto marcado pela

presença, no interior das fronteiras do país, de um dinâmico mercado nas regiões produtoras do café; o estágio em que havia chegado a economia nordestina, não só pela existência de um grande contingente populacional, como pela presença de centros urbanos de grande porte para a época e uma estrutura econômica complexa, voltando-se cada vez mais, para o atendimento de sua demanda interna e já dotada de infra-estrutura que já começa a interligar as várias sub-regiões e Estados nordestinos. (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 54).

Oliveira (1993) apresenta esta evolução em paralelo com a emergência e desenvolvimento da produção econômica e seus desdobramentos no Centro-Sul, dando o seu despontar como centro dinâmico puxado pelo café. Segundo o autor, o dínamo agora é de aprofundar uma divisão espacial do trabalho tendo já como carro chefe da economia a reprodução ampliada do capital, insinuada pela atividade cafeeira e sua expansão lateral, a industrialização no Centro-Sul. (Oliveira, 2004, p. 10). Neste sentido ele destaca que a região produtora do café reorganiza as demais economias regionais como produtoras de matérias-primas para a locomotiva.

Cabe agora observar como se relacionavam os grupos determinados pelas forças produtivas da formação do sistema econômico nordestino, até aqui esboçada. Pela descrição empreendida ficou bem caracterizada a identidade dos seguintes grupos sociais: as duas oligarquias agrário-açucareira e não-açucareira (algodoeira-pecuária), a burguesia

agroindustrial e os grupos que compunham as forças populares, isto é, os trabalhadores rurais e o proletariado urbano.

No quadro geral da região, pela confluência dos dois Nordeste, do açúcar e do algodão, estava o Nordeste açucareiro-têxtil e seus respectivos agentes (burguesia agroindustrial) e conseqüente proletariado urbano.

A sobreposição das relações de produção do setor açucareiro-têxtil será complexa, posto que combinava dentro do seu proletariado formas não-capitalísticas (os meeiros, sitiantes e posseiros) com a incapacidade da burguesia na geração de valor e sua respectiva imbricação com a classe subordinada. Os avanços resultantes de ganhos de produtividade estendidos também aos trabalhadores serão inexistentes no Nordeste, permitindo a permanência destas formas não-capitalísticas acima referidas. Oliveira aponta na descrição deste conflito que “os operários enfrentavam-se também com a burguesia como se fossem camponeses” (OLIVEIRA, 1993, p. 91). São de fato aspectos de uma economia arcaica diferentemente do dualismo propugnado pela análise do relatório do GTDN, afirmando existir uma combinação do moderno com o arcaico, que ao invés de compor o mesmo sistema ao se realimentarem, eram disjuntos.

A Revolução de 1930 e suas mudanças estruturais tendo a industrialização o seu elemento fermentoso, catalisa todo o quadro apresentado até aqui. Isto porque o bom desempenho do café cria as condições para o desenvolvimento do mercado interno através da monetização da renda (Oliveira, 2004, p. 12-13) permitindo assim a industrialização. Tal processo, tão elucidado pelos estudiosos do desenvolvimento industrial brasileiro, terá implicações na divisão regional do trabalho essencialmente no papel assumido pela Região Nordeste. Sua função imediata será de celeiro fornecedor de mão-de-obra pelas migrações garantindo trabalhadores para a indústria em expansão e evitando pressões sobre os salários reais de toda a massa trabalhadora. (Oliveira, 1993, p. 37). Ademais, as taxas de lucro elevadas no Centro-Sul atrairão o capital ainda existente no Nordeste.

A fuga de capitais é outro ponto destacado por Oliveira nas relações inter-regionais desta fase, via comércio exterior com o Centro-Sul. Aqui, a leitura crítica do autor tem certa aproximação ao diagnóstico proposto pelo GTDN, que retomaremos posteriormente, sendo, no entanto, mais aprofundada. Para ele, a política econômica de elevação das tarifas sobre importações, protegendo a industrialização, gerava um fluxo de circulação que prejudicava

o Nordeste no sentido Nordeste-Exterior-Centro-Sul-Nordeste. A realização de valor das mercadorias nordestinas era prejudicada afetando a sua reprodução de capital.

Em síntese, aglutinado à crise no setor externo, o surto de industrialização capitaneado pela região Sudeste tendo São Paulo como módulo, será propulsora da segunda fase da leitura de Guimarães Neto (1989). Para a economia nordestina, a etapa de inserção de sua produção nos mercados da região industrializante encontrará limites nos aspectos assumidos pela evolução do capital. Esta sucessão é importante na compreensão do debate sobre a permanência do atraso relativo e sua exponenciação a partir do papel assumido pelo Nordeste na especialização regional advinda com a industrialização do eixo Centro-Sul.

À medida que os produtores de bens primários nordestinos direcionam sua produção para o crescente mercado nacional, com destaque para o mercado paulista, se desenvolve uma cadeia de atravessadores que se apropriam de boa parte dos retornos originados na produção e realização do produto (Carvalho, 2001, p. 26). É a forte ação do capital em sua fase mercantil que somatiza a expropriação de recursos inter-regional, com percas para o lado produtor, já que ao desempenhar “predomínio na esfera da distribuição e circulação de mercadorias, não se apodera do sistema de produção mas subordina-os aos seus interesses.”(GUIMARÃES NETO, 1989, p. 63), impondo ao Nordeste a descapitalização que limitará a realimentação de sua economia via inversões.

Tal ocorrência é verificada tanto no caso do açúcar como no algodão. No primeiro, os comerciantes eram também proprietários ou sócios de empresas de cabotagem ou ainda dos bancos comerciais avantajando com isto os privilégios da exploração mercantil. A situação para o algodão era mais séria: o capital mercantil se interpunha também no processo produtivo através do processamento da fibra em alguns casos até com a presença do capital internacional. Outro aspecto estava ligado às especificidades da organização semi-capitalista de sua produção: haviam enormes limitações impostas pelos grandes produtores, que na maioria das vezes eram também comerciantes, aos outros agentes do sistema (pequenos produtores, parceiros e meeiros). Estes, por serem subordinados, tinham parcelas de suas rendas apropriadas pela união entre latifúndio e capital mercantil.

No geral, a relação mercantil com o capital de fora é uma das justificativas para que as taxas de câmbio mantidas durante o período concilhassem os objetivos do capital

internacional, que se apropriava de parte do produto social pela comercialização, com o interesse da oligarquia cafeeira, no Centro-Sul, e principalmente algodoeira no Nordeste.

Para comprometer ainda mais a situação, surgia a concorrência das novas regiões produtoras de açúcar e algodão, como é o caso dos interiores fluminense e paulista gerando defasagens para a produção nordestina. No intento de atenuar este problema para o caso do açúcar, fora instituído o IAA, em 1933, com a proposição de estabelecer quotas de produção para as regiões produtoras, bem como estabelecer preços mínimos e/ou outras medidas convergentes na proteção do mercado.

No entanto, a ação do Instituto ampliará ainda mais a distância entre as regiões visto que, como destaca Maranhão (1984, p. 89), ao criar condições artificiais de competitividade dava confiabilidade para a não realização de inovações. Maranhão ainda aponta que o apoio esboçado pelo IAA influenciou diretamente na acomodação dos produtores de açúcar nordestinos, que não investiram em tecnologia e perderam em competitividade para a produção de São Paulo. Ao ter sua direção capturada pela classe produtora pernambucana, esta sistemática era ainda mais maximizada.

1.1.2. A desordenação das relações sociais e o aprofundamento das desigualdades regionais pelo avanço gradativo da economia do Centro-Sul.

A conjuntura de desigualdade e atraso vai se expressando formalmente com o avanço da indústria em São Paulo. Para tanto, o espaço possibilitado fora as diferenciações da produção cafeeira, em que o fundamento essencial para criar toda esta estrutura propícia estava na admissão do trabalho assalariado consentindo “superar alguns obstáculos inerentes à velha estrutura produtiva, organizando-se e expandindo-se, segundo o modo especificamente capitalista de produção.” (CARVALHO, 2001, p. 29).

E assim surge toda uma construção concreta para o desenvolvimento da indústria paulista que “começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar uma *divisão regional do trabalho nacional*, em substituição ao ‘arquipélago’ de economias até então existentes.” (OLIVEIRA, 1993, p. 74). Tal divisão vai planeando gradativamente a situação que torna as disparidades regionais explícitas, justificando a intervenção pública no Nordeste.

Para Oliveira (1993), o dinamismo do Centro-Sul com a liderança paulista, intensificando a expansão capitalista, corporifica um processo de aniquilamento das economias regionais. Os elementos que se colocavam a favor eram inúmeros dentre os quais o avanço dos transportes, a quebra de barreiras alfandegárias interestaduais, o declínio das atividades nordestinas já apresentado são os principais no elenco. O autor realça que o ocasional declínio das regiões obedece a uma regularidade dialética de destruição para concentração, cuja mecânica é subjugar o excedente das regiões atrasadas para centralizá-lo na região hegemônica.

Em resumo, delinea-se uma relação consensual de hegemonia do centro industrial com a marginalidade das demais regiões⁷. Ou seja, conforme dito acima, a expansão do mercado interno, capitaneado pela industrialização do Centro-Sul consolida a divisão territorial com uma relação estrutural típica de centro-periferia. Vale lembrar novamente que apesar desta caracterização, Francisco de Oliveira não concorda com a referida tipologia, criticando-a veementemente⁸.

No âmbito interno da região Nordeste, o declínio de sua economia qualificado pelos desdobramentos postos acima implicará num estado de dúvidas e incertezas dos personagens envolvidos nas relações de produção de suas atividades. A desordenação entre as classes dominantes se corporificava na decadência das oligarquias rurais - açucareira e algodoeira - e na ineficiência da burguesia industrial, que se via arruinada pela concorrência dos produtos que chegavam da indústria paulista. Reifica-se a tese de que o aniquilamento da economia nordestina a partir do avanço industrial de São Paulo foi mais sério, não se circunscrevendo à agricultura pela emergência de regiões produtoras de bens que o Nordeste se propunha numa relação de complementaridade (açúcar e algodão).

⁷ Posteriormente, recorrendo a Oliveira (1993b) consideraremos que esta hegemonia não se completará visto se limitar ao mercado e não se expandir para campos como a política e a cultura. Na verdade o que se assiste é uma relação de dominação econômica e não de hegemonia.

⁸ Segundo Oliveira (2003a) a tipologia propondo a dualidade entre o atrasado e o moderno “é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição na maioria dos casos é tão-somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’, se se quer manter a terminologia.” (OLIVEIRA, 2003a). Otávio Ianni (1988) converge nesta visão, tendo como exemplo o atraso do Nordeste. Para ele, essas dualidades são na verdade descontinuidades da racionalização capitalista havendo “uma sucessividade no âmbito do processo de incorporação e reintegração contínua da nação ao modo capitalista de produção. Nessa seqüência, as flutuações e das articulações são produtos necessários do tipo de racionalidade possível do sistema.” (IANNI, 1988, p. 73).

Guimarães Neto (1989) apresenta, mesmo com dificuldade de dados, o impacto na indústria nordestina ocasionado pela industrialização paulista, provocando a sua involução nos setores que resguardava uma relativa primazia, como é o caso têxtil e alimentar. A tabela 1, extraída da obra do autor⁹, compara a evolução da indústria nordestina com a paulista, evidenciando a sua involução.

Tabela 1 – Nordeste e São Paulo: comparação de alguns indicadores da atividade industrial, na data dos Censos: 1907-1939.

INDICADOR	RELAÇÃO NORDESTE/SÃO PAULO		
	1907	1919	1939
Número de estabelecimentos	1,35	0,62	0,57
Número de empregados	1,59	0,81	0,51
Valor da produção	1,02	0,51	0,23
Produtividade (1)	0,60	0,62	0,44

Fonte: GUIMARÃES NETO (1989:87)

(1) Valor da produção/número de empregados

Observando pelo lado de suas atividades econômicas, a desordenação da economia nordestina era de certa forma generalizada e seus delineamentos se tornaram mais aviltantes com o aparecimento da organização autônoma das classes populares em confronto conjunto com burguesia industrial e as oligarquias.

Esse quadro de acirramento das relações sociais na região foi colocado como ameaça de segurança nacional para Furtado (1959) ou ainda de risco aos interesses de hegemonia nacional da burguesia do Centro-Sul através de sua expansão e reprodução nas demais regiões para Oliveira (1993). Para este último há uma escamoteação, pois colocado como questão de segurança nacional, “o conflito de classes que aparece sobre as roupagens dos conflitos regionais ou dos “desequilíbrios regionais” chegará a uma exarcebação cujo resultado mais imediato é a intervenção “planejada” do Estado no Nordeste, ou a SUDENE. A burguesia industrial do Centro-Sul, caminhando rapidamente para a hegemonia não tem escolha: é preciso submeter as classes populares do Nordeste ao seu tacão.” (OLIVEIRA, 1993, p. 113).

⁹ Guimarães Neto recorre ao estudo de MAGALHÃES, Antonio Rocha. Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste. IPEA/IPLAN. Brasília. 1983.

Entretanto, tal submissão não será feita em um golpe direto evitando maior articulação destas forças populares: inicialmente haverá a submissão da similar burguesia industrial nordestina ao capitalismo monopolista a partir do Centro-Sul. Esta submissão, faz parte mesmo dos desdobramentos do sistema capitalista na sua etapa mais avançada de expansão do capital internacionalizado, indicando o aspecto superlativo das grandes corporações e não somente do capital da região hegemônica sobre a região tida como atrasada, pois. “uma das funções atribuídas ao planejamento regional é a de racionalizar a estrutura interna de dominação e dependência, a fim de ajustá-la aos interesses do sistema e não exclusivamente aos interesses da região dominante.” (BOISIER *apud* SANTOS, 2003, p. 21). Para uma leitura descuidada, tal ajuste é definido como processo de modernização.

1.2. A intervenção governamental no Nordeste.

1.2.1. As ações pré-SUDENE.

O problema dos desajustes regionais surge assim com veemência neste momento resultado maior da consolidação de unificação dos mercados nacionais, na década de 1950, associada à intensificação do processo de industrialização¹⁰, situado em sua maior parte no Centro-Sul e, portanto, “promovendo um significativo crescimento do hiato econômico entre o Nordeste e o Centro-Sul do país, principalmente São Paulo.” (CARVALHO, 2001, p. 33). É neste plano que é justificada a intervenção planejada via SUDENE.

Entretanto, é mais uma vez o fenômeno da seca que chamará atenção de forma definitiva em 1958. Em face de um momento ímpar na economia brasileira em termos de majoração do papel estatal como suporte ao desenvolvimento econômico no governo de Juscelino Kubitschek, diante de um quadro de modernização, era inaceitável a existência no mesmo espaço nacional de uma economia atrasada, declinante e com quadros sociais que comprometiam o mínimo de sua existência que é a própria reprodução de sua força de trabalho. Nesta fase no Nordeste, “as condições de vida da população rural eram calamitosas, contudo a classe de proprietários de terras não parecia sobremodo afetada. Não fora a ação do governo federal, parte da população seria dizimada pela fome, e parte

¹⁰ Sob a ótica da substituição de importações.

emigraria, obrigando a economia regional a estruturar-se para sobreviver.” (FURTADO, 1989, p. 39). Um prolongamento disto era a miséria urbana nas grandes cidades da região, ilustrada por Castro (2004) ao falar do caso da capital pernambucana que

sempre atraiu um excesso de população formado de elementos adventícios que fugiram da zona rural acossados por dois grupos de causas de expulsão: as secas periódicas do sertão nordestino e os salários miseráveis das zonas das usinas. Estes elementos tecnicamente mal equipados subsistem às mais das vezes à margem da economia urbana, vegetando num tipo de vida extremamente precário, de recursos os mais limitados. (CASTRO, 2004, p. 124).

A ação governamental até então, tal qual já aludido, se constituía em instrumento de concretismo para manutenção do arraigado quadro de estagnação sem transformações estruturais. Mantém-se como consenso o fato de que “a ‘indústria da crise’, ao lado da ‘indústria da seca’, constitui um razoável pretexto para expansão do poder econômico das oligarquias regionais” (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 78). À primeira, associava-se a ação do IAA e à segunda, as medidas do DNOCS.

Embora já bastante explorada pela literatura sobre a economia regional, vale qualificar rapidamente como esta expansão era promovida. A similitude mais íntima do IAA com o DNOCS era a forma como suas políticas se manifestavam, observadas a malícia das intenções da cúpula dominante, atraindo para si próprio as externalidades positivas e suas implicações (*spillovers*) das implementações públicas. No caso do IAA, já nos referimos quando explicitamos a conjuntura de crise econômica nordestina e no caso do DNOCS, as principais obras realizadas favoreciam terras de médios e grandes produtores de algodão ou mesmo criadores de gado, com o emprego de trabalhadores que estavam presos pela devoção aos líderes proprietários da terra e também políticos¹¹. Este desdobramento marcará mais uma característica para as diferenças no desenvolvimento entre as regiões, visto que no Centro-Sul estava em curso

o projeto de industrialização baseado no modelo de Substituição de Importações, [fazendo] com que os governos de corte populista voltassem todo o aparato jurídico para proteger e promover essa industrialização, garantindo-lhe as condições de reprodução. [Dentro desta ótica] (...) podemos afirmar que,

¹¹ Este mecanismo de dominação política e apropriação do público por classes dominantes da região era parte do conjunto de interesses dos grupos políticos detentores do poder na União: “o funcionamento estável desse sistema baseava-se, por um lado, na maior estabilidade da liderança dos grupos hegemônicos nos grandes estados, baseada em interesses econômicos mais poderosos a nível nacional, e, por outro lado na enorme influência que o apoio do governo federal dava às oligarquias dominantes dos menores estados para obter o favor dos coronéis locais e, portanto, o voto.” (FRITSCH, 1990, p. 36).

enquanto se desenvolvia no Centro-Sul uma política de inversões, dentro de um programa com objetivos e fins orientados, no Nordeste se levava a cabo uma política assistencialista. (MOREIRA, 1979, p. 43).

A leitura de Oliveira (1993, p. 93) de que nesta região não haverá uma ação do Estado produtor de bens conforme existiu no centro industrial do Centro-Sul exceto no caso da implantação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF, em 1948, ou mesmo pelo encampamento de redes ferroviárias implantadas no início do século XX com capital inglês é, portanto precedente.

Os ensaios de ação estatal no Nordeste, conforme ao que se procedera no Sudeste é para Carvalho (2001, p. 34) *apud* Goodman & Albuquerque (1974), uma antecipação, no início dos anos 1950, daquilo que se concretizará posteriormente com a SUDENE. Os autores denominam-na de fase de transição para uma “estratégia de desenvolvimento regional mais abrangente”. Aí é incluído o aperfeiçoamento do DNOCS (1945), antes IFOCS, e mais a criação da Comissão do Vale do São Francisco – CODEVASF (1948), da CHESF já apontada acima por Oliveira como diferenciador e também o Banco do Nordeste – BNB (1952).

O caráter mais desenvolvimentista assumido a partir de então encontra vários respaldos: a sistematização das contas nacionais e regionais em 1952, fornecendo subsídios mais concretos para a comparação de dados entre as regiões; o relativo êxito dos receituários cepalinos em torno da concepção da industrialização enquanto saída para o atraso bem como o quadro institucional propício empenhado pela administração JK. Desta forma é instituído a Operação Nordeste e o GTDN que elabora o relatório já mencionado e cuja sequência de trabalhos veicula a criação da SUDENE.

Em sua obra autobiográfica “*A fantasia desfeita*”, Celso Furtado relata as etapas de seu incansável trabalho desde a construção do documento até a instituição da Superintendência. O GTDN fazia parte dos grupos de trabalho criados no início da administração de Kubitscheck, vinculado ao BNDE mas que até então pouco realizara. Suas limitações, segundo Furtado (1989; 2005) estavam no desconhecimento sobre os processos desenvolvimento econômico e do próprio Nordeste por parte de seus membros¹².

¹² É importante ter em mente que o GTDN fazia parte destes grupos na sua concepção mas não fora criado no mesmo momento, no início do governo.

Os estudos realizados até então tinham natureza específica ou mesmo careciam de algum fundamento sócio-econômico mais aprofundado. Dentre eles destacamos a apresentação por Castro (2004, p. 150-51) das conclusões de um seminário sobre a questão alimentar, realizado no estado do Pernambuco em 1958¹³, pelas suas semelhanças com as constatações do Relatório do GTDN. O autor lista os seguintes pontos:

- 1) A atual situação econômico-social do Nordeste, decorrentes de graves erros acumulados durante anos, é a grande responsável pela alimentação deficiente de suas populações, contribuindo para o agravamento das endemias reinantes;
- 2) Não é possível a erradicação do grande número de endemias sem que a estrutura econômico-social e os hábitos alimentares sejam modificados;
- 3) Os programas assistenciais e de saúde pública, de modo geral, embora absolutamente imprescindíveis, não tem resultados duradouros nem objetivos sociais a longo prazo se não forem tomadas medidas paralelas que modifiquem a infra-estrutura econômico-social e as condições alimentares das populações;
- 4) O Nordeste necessita integrar-se na economia nacional e carece de medidas de iniciativa, pública e privada, capazes de promover a elevação dos seus níveis econômicos e a melhoria da distribuição da riqueza;
- 5) O fenômeno regional das secas, embora grave, não poderá ser invocado, no estado técnico-científico atual, como principal fator do marasmo econômico do Nordeste;
- 6) É urgente a elevação dos índices de produtividade no Nordeste para que se possa melhorar os níveis de saúde e dominar a incidência das endemias regionais;
- 7) A subcapitalização e o subemprego são obstáculos à exploração racional das riquezas e potencialidades do Nordeste, representando, com a má distribuição da propriedade agrícola, fatores importantes da produção e desestímulo à economia agrária regional;
- 8) A monocultura de cana-de-açúcar, na forma em que está estruturada, malgrado as riquezas que gera, contribui intensa e negativamente para o desequilíbrio social e alimentar das populações do Nordeste;
- 9) Os projetos e obras de emergência só atendem a situações especiais transitórias e de calamidade, sem se traduzirem em resultados permanentes;

¹³ I Seminário de Desnutrição e Endemias do Nordeste (Garanhuns/PE, junho/1958).

10) As indústrias e agricultura do Nordeste não devem ser consideradas atividades antagônicas e necessitam, ambas, de organização técnica e ajuda financeira, para diminuir o custo da produção, criar e desenvolver mercados e permitir o largo emprego dos indivíduos úteis, promovendo assim a fixação do homem nordestino.

O problema da região é colocado na sua questão mínima que é a reprodução da sua força de trabalho por meio de suas condições alimentares. Associada a lógica da rígida estrutura sócio-econômica que supera ao cataclisma climático aponta-se a necessidade de removê-la pondo um fim ao assistencialismo, como também superar a monocultura, o subemprego e a subcapitalização, promovendo uma transformação econômica pela complementaridade entre indústria e agricultura.

Todavia, o aspecto mais importante a destacar neste estudo é a relação entre a melhoria na qualidade de vida e inserção econômica da população. Seu destaque para o atraso técnico-científico também denota um aspecto de atualidade, apesar de sua publicação ter ocorrido há cinquenta anos.

Outro estudo prévio ao do GTDN, feito sobre o conhecimento hidro-geológico por Duque (2004) é lembrado por Furtado (1989), porque criticava com veemência a política de açudagem empreendida pelo DNOCS. Duque dizia que “a intenção foi boa e patriótica, mas a simples preocupação com os estudos do meio físico e com as obras, sem uma investigação prévia dos aspectos mais profundos dos fenômenos sociais e econômicos, não ensejou o emprego mais benéfico do numerário, em favor das massas desprotegidas” (DUQUE, 2004, p. 35), não implicando em nada para a integração da região ao desenvolvimento nacional.

1.2.2. A Operação Nordeste e a instituição do planejamento regional: o anúncio da SUDENE.

Não retomaremos minuciosamente o trabalho seminal do GTDN “*Uma política para o desenvolvimento econômico do Nordeste*”, que dá origem à Operação Nordeste, evitando sermos prolixos e também respeitando a uma série de estudos que fazem isto de maneira excelente, que são fundamento para muitas partes de nossa discussão. No entanto, aludiremos seus pontos mais expressivos. Assim, o relatório apoiava-se na tese das

desigualdades inter-regionais, diagnosticando os seus estrangulamentos causadores. Dentre as principais estavam:

- a) A renda detida no Nordeste além de ser em nível inferior se apresentava bem mais concentrada que a do Centro-Sul;
- b) Transferência de capitais nordestinos para o Centro-Sul, canalizados pela divergência competitiva dos meios de produção;
- c) Ritmo de crescimento do Centro-Sul bem superior ao do Nordeste em virtude do *boom* industrial vivenciado pelo avanço nas etapas do processo de substituição de importações;
- d) Caráter assistencialista das transferências governamentais para o Nordeste principalmente durante as fases de seca, enquanto na região do Centro-Sul os investimentos realizados geravam oportunidades de emprego;
- e) Desníveis na arrecadação tributária sendo a nordestina bem inferior¹⁴.

Como suporte para a primeira proposição, da maior concentração de renda no Nordeste, pode-se deduzi-la de inúmeros aspectos já esboçados e que se entrelaçam: sendo a região pautada em atividades econômicas primárias e, estando estas baseadas numa estrutura de poder monopolista pela existência de latifúndios bem como por sua realimentação pelas ações do DNOCS e do IAA, associada às formas não-capitalísticas de produção (Oliveira, 1993), a concentração de renda subsequente não é nenhuma eventualidade.

Quanto à transferência de capitais nordestinos para o Centro-Sul, existe debate indiciando elementos de matizes ora em prol, ora contra. Até o estudo de Castro (2004), que não se propunha em princípio a minuciar a questão da desigualdade econômica inter-regional alinha-se ao que preconiza Furtado no GTDN sobre a drenagem de recursos obtidos com as exportações:

as divisas geradas com exportação de cacau, açúcar, carnaúba algodão e óleos não tem beneficiado o Nordeste senão em pequena escala, porque seu grosso é

¹⁴ Segundo o documento do GTDN, “os gastos públicos, quer de custeio (consumo coletivo), quer de investimento são fundamentalmente financiados com recursos provenientes da tributação. Como a arrecadação tributária federal é sobretudo dos níveis de consumo e de renda per capita, a arrecadação por habitante tem de ser muito menor no Nordeste do que no Centro-Sul do país. De acordo com o destino que tomam, essas rendas transferidas podem aumentar, seja o bem-estar social imediato, seja a capacidade produtiva da Região.” (GTDN, 2005, p. 68).

drenado pelo Estado [através da política cambial] para equipar a indústria do Sul e às vezes, ainda pior, para cobrir a importação de produtos de luxo com que os países subdesenvolvidos pensam em cobrir a sua miséria, mas apenas evidenciam de forma mais gritante o seu subdesenvolvimento. (CASTRO, 2004, p. 272).

Apesar de sua crítica às concepções teóricas do GTDN, Oliveira (1993, p. 37) também enxerga esta transferência por intermédio do mecanismo que ele denomina de “triangulação das trocas de mercadorias Nordeste-Exterior-Centro-Sul-Nordeste”, decorrente da política de taxa de câmbio subestimada, pensada como forma protecionista da indústria no Sudeste intensificando a drenagem de capital com dificuldades de formação no Nordeste, através dos diferenciais de taxas de lucro.

Uma argumentação oposta a estas é feita por Wilson Cano (1998b), dentro de uma crítica maior que aponta para a própria inadequação do diagnóstico do GTDN em trazer para a questão regional a concepção de centro-periferia da CEPAL. Para ele, no tocante à transferência de renda por meio da triangulação, é uma formulação possível somente se aplicada entre nações independentes onde a distinção por fronteiras possibilita a discriminação cambial. No caso inter-regional, a transferência nestes termos não ocorre e a discriminação advém do que Cano (2001) denomina de “imperialismo interno” que é legítimo e se concretiza pela

concentração automática de capital, por meio da concorrência capitalista que se processa em forma livre, num espaço econômico nacional unificado, onde os interesses privados de maior porte não são efetivamente regionais. Há, em síntese, a concentração em um centro dominante, que imprime os rumos decisivos do processo de acumulação de capital à escala nacional.” (CANO, 2001, p. 110).

Mesmo assim, independente da inadequação centro-periferia, criticada em outros aspectos por Oliveira (2003), outros autores identificaram a transferência de recursos pela deterioração dos termos de trocas realizadas entre as duas regiões sendo que

parte da renda gerada pelas exportações nordestinas – [justamente] aquela parte que é despendida nos mercados do Centro-Sul – sofreu sério processo de erosão. Estima-se que, entre 1948 e 1956, houve uma transferência média anual de recursos correspondente à cerca de 24 milhões de dólares, do Nordeste para o Centro-Sul. (SILVA FILHO, In: REN, 1997, p. 437).

Com relação ao terceiro ponto, a desigualdade nos ritmos de crescimento das duas regiões pode ser já observada na fase anterior à década de 1940, quando anteriormente apresentamos a tabela 1 ao fazer referência à estagnação da indústria nordestina, com a

comparação de alguns de seus índices com a atividade paulista. A tabela 2, apresentada pelo próprio GTDN, confirma essa tendência declinante em fins dos anos 1940 até meados da década seguinte, quando se avança na consolidação industrial do Centro-Sul. Neste caso, pode ainda ser notada a extensão do declínio à agricultura.

Tabela 2 – Nordeste e Centro-Sul: Índices da produção agropecuária e industrial, 1948-1956. (1948=100).

	Agropecuária		Indústria	
	Nordeste	Centro-Sul	Nordeste	Centro-Sul
1948	100,0	100,0	100,0	100,0
1949	102,3	104,1	101,1	105,3
1950	107,5	107,8	103,9	118,8
1951	88,2	114,3	110,5	132,3
1952	95,9	123,5	113,0	141,9
1953	98,0	121,1	121,3	148,2
1954	114,1	129,6	128,6	160,7
1955	118,7	137,5	142,5	168,0
1956	125,2	132,4	149,8	181,2

Fonte: GTDN

Quanto ao caráter assistencialista do apoio governamental para o Nordeste nas secas, quarto ponto aqui destacado dos principais levantamentos do GTDN, já foi bastante aludido o seu aspecto estéril em termos de transformação social, destacando o contrário, ou seja, servir como instrumento à manutenção da estrutura social desigual e de um exército de reserva preso à subsistência, realimentando a vulnerabilidade da população nordestina à catástrofe climática imbricada.

A fragilidade aumenta a dependência principalmente no semi-árido algodoeiro, por conexões complexas, constituídas historicamente e que gradativamente assumem expressão mais resistente, pois a assistência favorece a manutenção do trabalhador nas terras em anos secos, ligados às obras de construção e também à subsistência. Para o Sudeste a atuação é completamente diferente, já mencionado por Moreira (1979): ocorria o desenvolvimento de uma política de estímulo aos investimentos que, mesmo não intencional nas suas etapas iniciais, favorecia o crescimento industrial. Através de política cambial, política de preços e tarifas protecionistas estava garantida a “continuidade ao processo de transferência de

recursos em benefício do setor industrial, abrindo um caminho para o autofinanciamento deste” (FURTADO, 1989, p. 29).

1.2.3. O planejamento regional como instrumento da homogeneização da acumulação capitalista a partir da economia do Centro-Sul.

Não custa lembrar que a ação governamental diferenciada no Centro-Sul está associada a um movimento maior que perpassa por questões do próprio modo de desenvolvimento capitalista brasileiro. Havia agora o predomínio de uma nova conjuntura marcada pelo papel assumido pela

burguesia industrial, cujos interesses de reprodução de seu capital, de forma geral, não podiam mais ser confundidos com a forma de reprodução do capital controlado pelas oligarquias, e que, por isso mesmo, havia capturado o Estado, levando-o a implementar sistematicamente políticas econômicas cujos objetivos eram o reforço da acumulação industrial e cujos resultados, em grau surpreendente, corresponderam àqueles objetivos. (OLIVEIRA, 1993, p. 83).

Dado o desenvolvimento da atividade produtiva bem como a sua diversificação no Centro-Sul, ficam claros os motivos que fazem sua arrecadação tributária ser bem maior que a nordestina, esclarecendo, portanto o último ponto levantado pelo GTDN e destacado acima. São nessas formas que o problema da desigualdade passa ser tomado, observando pois que

com a re colocação do problema em bases mais científicas, a questão começou a mudar de significado. (...) Pouco a pouco revelou-se que havia uma espécie de *ilusão semântica* na interpretação do Nordeste. A manipulação ideológica dos fenômenos ligados às secas, pelos latifundiários e políticos, havia conseguido canalizar para a região recursos de vulto, para manter a estrutura econômico-social vigente. A questão pois, não é apenas fazer açudes e irrigar, mas ‘organizar e fortalecer a economia no sentido de distribuir na região as reservas econômicas.’” (IANNI, 1989, p. 71-72).

Nesses termos, Octávio Ianni sintetiza a realidade da região e as necessidades que se impunham para a transformação.

Uma ação que arrostasse os problemas econômicos era a conformidade que mobilizou os esforços da intervenção. Todavia, Oliveira (1993) apresenta um exame crítico do planejamento regional que passa a ser empreendido neste momento. A tese fundamental é observar a intervenção do Estado no Nordeste através dos movimentos que culminam na

criação da SUDENE sob a perspectiva de legitimar a divisão regional do trabalho entre as regiões brasileiras sob nova etapa de expansão do capital, buscando a homogeneização dos espaços econômicos do sistema capitalista brasileiro.

O ponto de partida de Oliveira é explicitar que o planejamento no sistema capitalista em sua forma mais geral nada mais é do que “a racionalização da reprodução ampliada do capital” (OLIVEIRA, 1993, p. 24), e não somente uma técnica de alocação e gestão eficiente de recursos no intuito de solucionar o problema do atraso. O caráter marxista desta elaboração contextualiza o planejamento regional ocorrido no Nordeste brasileiro como manifestação dos conflitos sociais que, uma vez encampado pelo Estado, aponta para o elevado grau de tensão de tais conflitos. Desta feita, desmistifica-se assim o aspecto benevolente nas observações imediatas sobre toda ação esboçada na criação e consolidação da intervenção do Estado Nacional nordestina.

Para conhecer melhor a construção de Oliveira, de caráter fundante para este trabalho, é mister delinear os traços das inter-relações entre os grupos sociais nordestinos neste momento, ou seja, o seu acirramento tendo como ponto de partida a crise vivenciada nas atividades econômicas pela conjuntura dos elementos já esboçada anteriormente.

De acordo com o que já destacamos, quando o Centro-Sul deixa de ter no café a sua principal atividade e gradativamente passa a se industrializar emergindo a burguesia industrial, a relação de desigualdade inter-regional se acentua. A supremacia desta classe será legitimada no *pacto populista* que ainda inclui o antigo grupo hegemônico, a oligarquia cafeeira¹⁵. O Estado, e conseqüentemente suas ações, a partir de então serão dados através da afirmação da classe industrial sem, no entanto, deixar de ser erroneamente identificado como mediador dos conflitos com o proletariado¹⁶.

É quando, motivado pela concepção de uma nova divisão regional do trabalho advinda deste quadro, que se intensifica o processo de homogeneização da acumulação capitalista nacional sob a égide da burguesia industrial do Centro-Sul, mais precisamente do Estado de São Paulo. Convém ressaltar que esta homogeneização é acompanhada pela

¹⁵ Vários motivos justificam a manutenção da oligarquia cafeeira no pacto: a relativa estabilidade política num momento de transição, as possibilidades fornecidas pelas divisas de exportação que o setor ainda vai gerar por quase duas décadas são algumas que podem ser citadas.

¹⁶ O Estado era em si mesmo o centro da contradição e não um mediador dos conflitos. Para maiores aprofundamentos ver OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ausência de personagens que representassem um prolongamento regional do pacto populista antes mencionado. Segundo Oliveira

faltavam no Nordeste os conteúdos específicos do ‘populismo’: uma hegemonia burguesa que se impôs sem romper abertamente com a oligarquia agrária, um proletariado urbano que emerge em novas condições de expansão das forças produtivas, um Estado produtor que tornava-se gradual e crescentemente o próprio núcleo da contradição, pela ambigüidade de suas relações com as classes dominante e dominada. (OLIVEIRA, 1993, p. 95).

Um fator decisivo foi o gradativo desgaste dos grupos dominantes na região, principalmente da sua burguesia industrial, já sentido na década de 1950 sob influência do comando da reprodução do capital industrial do Centro-Sul. Tais grupos recorrem cada vez mais ao proletariado semi-camponês, que conforme acentuado anteriormente, guardava características não-capitalísticas de produção.

O conflito se tornava então principal preocupação diante das articulações e organização deste semi-camponato e suas respectivas reivindicações por melhores condições de vida consequência de aumentos salariais no âmbito das atividades industriais, e acesso a terra no âmbito rural. O marco concreto deste conflito foi a constituição das Ligas Camponesas, sob o comando do líder Francisco Julião, inicialmente no Estado de Pernambuco e depois disseminadas para os demais Estados da região e até mesmo para outras regiões do país. Como salienta Oliveira (1993, p. 92-93), estava em processo de desmantelo a denominada *pax agrarie nordestina* com o advento das classes populares a um papel político de relevância que “aparecia pela primeira vez, na história social e política do Nordeste, como agente político autônomo, de perfil definido, que não poderia mais ser confundido com os ‘eleitores de cabresto’” (OLIVEIRA, 1993, p. 107). O movimento de base despertava a comunidade nacional e internacional para a possibilidade de uma expansão da Revolução Cubana a partir do Nordeste.

Esta articulação não se dava de maneira isolada, se justapondo às demais reivindicações como as lutas estudantis por melhores condições de ensino destacada por Carvalho (2001, p. 34) e inúmeras tantas em torno da miséria denunciada pela Igreja Católica inicialmente motivando mudanças no ensino que promovia, se contrapondo às formas tradicionais de educação que nada mais eram do que ferramentas reprodutoras “das estruturas formais de dominação” (OLIVEIRA, 1993, p. 112). Posteriormente, também

através das reuniões dos bispos do Nordeste, a Igreja questiona as propriedades sem nenhuma função social, fundamentando com isto a sua defesa pela reforma agrária.

Evidentemente, o que mais teve implicações destes movimentos foi a constituição das Ligas Camponesas. Tal como já expomos, o Nordeste se diferenciava na inexistência de qualquer expressão do populismo e, portanto, o arrefecimento dos conflitos de classes não contava com este instrumento conforme ocorria no Centro-Sul, onde mesmo assim as bases do populismo já manifestavam algum desgaste a partir da segunda metade dos anos 1950.

Ao descrever a composição das forças populares do Nordeste neste momento, Oliveira (1993) destaca a heterogeneidade de seus dois componentes: os trabalhadores rurais (semi-camponeses, pequenos proprietários, parceiros/meeiros e arrendatários) e o proletariado rural e urbano. O autor realça o papel das mudanças imprimidas durante a década no âmbito político, marcadas pelo governo Miguel Arraes, no Pernambuco, de inspirações distintas do que se observava, ou seja, o coronelismo, e também diferenciado de qualquer populismo visto se colocar “em oposição não apenas à burguesia regional, mas principalmente em oposição à burguesia industrial que se tornava nacionalmente hegemônica a partir do Centro-Sul.” (OLIVEIRA, 1993, p. 109). Estes dois representantes, Arraes e Julião, serão ícones da mobilização da ruptura de uma etapa de letargia na expressão de insatisfação das massas com a conjuntura de expropriação e estagnação¹⁷. E é neste sentido que a organização popular nordestina, contra as oligarquias acomodadoras e a burguesia insuficiente, é exponenciada aos olhos da burguesia nacional como empecilho à sua hegemonia.

No entanto, Furtado (1989, p. 119) relatando na obra *A Fantasia Desfeita*, seu encontro com o líder da Revolução Cubana, Ernesto Che Guevara, reduz sob o seu ponto de vista tanto o que significou a organização das Ligas Camponesas como também o seu condutor, Francisco Julião, enquanto capazes de implicar à realidade da região algo semelhante ao caso cubano. Ainda assim, não se pode desconsiderar o papel que a organização popular, sendo as Ligas ou outra qualquer, teve na majoração de forças alertando o ônus para as classes dirigentes regionais e nacional caso permanecessem as

¹⁷ Segundo o autor, o movimento de mudanças políticas não se dará com as mesmas características nos demais Estados. No entanto, ora por alianças com a burguesia nacional, ora pelo próprio redimensionamento interno, assistir-se-á de forma generalizada na região uma alteração nas relações de força manifestada na política pelo delineamento dos partidos, de forma mais velada nos Estados da Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte e, como já mencionado, no Pernambuco que é o caso mais emblemático.

condições sócio-econômicas aviltantes. As preocupações são ampliadas quando as eleições estaduais de governador passam a ter como ambiente de articulação política a mobilização das massas. Furtado (1989, p. 48) na mesma obra chama a atenção para as proporções assumidas pela organização popular quando lembra que houve promessas isoladas de desapropriação de terras favorecendo trabalhadores rurais bem como propostas de instalação de projetos industriais para criar emprego nas cidades.

Ou na intenção de contornar as disparidades regionais superando o relativo atraso do Nordeste por intermédio do planejamento racionalizado desenvolvimentista, ou com o intuito de desmobilizar/esvaziar a organização popular que se efetiva na região e homogeneizar o padrão de acumulação capitalista predominante no Centro-Sul, fato é que estavam colocados então os pressupostos concretos que justificavam a extensão da ação estatal planejada ao Nordeste.

1.3. A institucionalidade e ação da SUDENE.

1.3.1. A institucionalidade.

O plano de ação proposto do relatório “*Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*” era composto de medidas agrupadas em oito linhas. O quadro 2, construído a partir o próprio documento, reúne os grupos de ação e as medidas sugeridas para sua efetivação.

Para maiores detalhes acerca das proposições contempladas no quadro, sugere-se consultar o próprio documento. Mesmo assim, é possível, pela rápida exposição, fazer algumas deduções importantes para a compreensão do que significou a ação desenvolvimentista no Nordeste. Dentre estas deduções, destacamos a forte manifestação do planejamento, perceptível quando se propõe a constituição de grupos específicos para todas as linhas de ações acima esboçadas, sendo comandados pela coordenação do GTDN.

Ademais, pode-se constatar a participação dos mesmos organismos em diversos grupos o que leva a supor uma inter-relação entre as ações. Como o documento mesmo enfatiza, “se pretende dar unidade à política de desenvolvimento do governo federal na região, com a coordenação dos níveis de planejamento” (GTDN, 2005, p. 104) evitando

com isto a duplicação na mobilização de esforços em prol de objetivos comuns. Observa-se concretamente a generalização da concepção desenvolvimentista na sua extensão à questão do Nordeste, como contexto histórico conjuntural desta empreitada.

Quadro 2 – GTDN: Eixos de ação e respectivas medidas propostas de efetivação.

GRUPOS DE AÇÃO	MEDIDAS PARA EFETIVAÇÃO
1. Reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semi-árida	• Constituição de um grupo de trabalho (DNOCS, GTDN, CODEVASF, BNB e BNDE); • Reconsiderar diretrizes gerais da política federal de obras contra as secas; • Convocar assessoria técnica;
2. Reorganização da economia da região semi-árida e abertura de frentes de colonização	• Constituição de grupo de trabalhos (GTDN, BNB, DNOCS, Ministério da Agricultura, Carteira Agrícola do Banco do Brasil); • Inventariar material disponível sobre o assunto; • Efetivar operações de crédito; • Infra-estruturar frentes de colonização nos vales úmidos e Maranhão; • Promover corrente migratória; • Sugerir linhas de uma política de garantia de preço;
3. Intensificação dos investimentos industriais	• Aumentar densidade de capital por pessoa ocupada; • Conhecer indústrias com maior viabilidade na região; • Instalar um núcleo siderúrgico; • Apoiar a indústria que tenha uma base favorável de matéria-prima na região (cimento, fosfatados e pesca); • Recuperar, em condições mais competitivas, as indústrias tradicionais (têxtil principalmente); • Criação de um grupo coordenador da política industrial (GTDN, BNB e BNDE).
4. Solução para o problema da oferta da energia elétrica	• Constituir grupo de trabalho (GTDN, BNB e CHESF); • Ampliar capacidade de geração de Paulo Afonso, levando energia aos Estados do Rio Grande do Norte e Ceará; • Implantar unidades termelétricas e até

	quem sabe, atômica.
5. Aproveitamento de conquistas tecnológicas recentes	• Constituir grupo em parceria como Conselho Nacional de Pesquisa; • Elaborar um plano de pesquisa com ênfase nas condições naturais da região (eólica, proteção de lençóis naturais, criação artificial de chuvas, etc).
6. Aumento da oferta de alimentos nos centros industriais	• Constituição de um grupo de gerenciamento (GTDN, CODEVASF e Banco do Brasil); • Combinar a pecuária com a cultura da cana; • Expandir a cultura de gêneros alimentícios na Zona da Mata, com ênfase na cultura do arroz; • Promover irrigação das margens do São Francisco; • Elaborar um plano de abastecimento.
7. Assistência técnica aos governos estaduais	• Instituir comissões de planejamento estaduais; • Promover formação de equipes de assessoria econômica.
8. Articulação geral da execução do plano	• Manutenção institucional do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste; • Sede própria para o Grupo na região (sugestão de Recife/PE) com um núcleo permanente no Rio de Janeiro (capital da República).

Fonte: Elaboração a partir do Relatório Técnico “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, GTDN.

No intuito de viabilizar toda a política esmiuçada acima, é instalado em 25 de abril de 1959, na cidade de Recife, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste - CODENO, como instância transitória na mobilização de esforços políticos para a instalação da SUDENE, criada pela lei No. 3.692, do dia 15 de dezembro do mesmo ano.

Para Cano (2001, p. 112), alinhando-se à lógica de Oliveira, com as proposições do GTDN e a subsequente criação da SUDENE, estava explícita a intenção de Furtado para o Nordeste que não meramente a fantástica missão de transformação da região (Furtado, 1989, p. 58), mas sim de alargar a esta região as distinções propícias para relações capitalistas principalmente no campo. Até onde vimos, pela sua formação histórica, o

Nordeste guarda não só no espaço rural, mas em todo o seu complexo econômico, características de economia pouco capitalizada mesmo nos seus ramos mais dinâmicos.

Não se quer com isto penalizar, por teor ideológico ou não, as políticas propostas, mas fazer advertência quanto a sua efetivação, confirmando a tese em prol da homogeneização da acumulação de capital a partir do Centro-Sul, que encontrava restrições face às relações existentes na sociedade regional e seus conflitos. A ação desenvolvimentista, à medida que promove essa homogeneização, dissolve tal quadro de conflitos numa realidade única, que é o desenvolvimento nacional.

Vários aspectos chamam a atenção para as dimensões extraordinárias corporificadas com a SUDENE. Pensada estrategicamente para a sua função, a Superintendência possuía aparato institucional capaz da transformação a que se propunha. Com status de Ministério, tendo centralização administrativa, conforme descreve Carvalho (2001, p. 43), suas ações no primeiro momento foram de formação de quadros, realização de estudos e pesquisas, implementação de uma política de incentivos e de infra-estrutura. Ainda pela descrição da autora, para criar espaço de atuação, foram elaborados os Planos Diretores cujo suporte teórico remontava às diretrizes programáticas do documento do GTDN.

A composição da Superintendência também estava definida na Lei 3.692/59 e se constituiria essencialmente de um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva. Segundo explicitado pela documentação da SUDENE (SUDENE, 1990, p. 25), o Conselho assumiria uma função de articulação/legitimação política enquanto a Secretaria Executiva seria a *célula mater* das ações da instituição realizando os trabalhos técnicos que subsidiariam as decisões e medidas tomadas pelo Conselho.

Quadro 3 – SUDENE: Composição Original do Conselho Deliberativo.

Representação	No. De membros
Governadores dos Estados do Nordeste e representante do governo de Minas Gerais	9
Ocupantes dos Ministérios Cíveis.	6
Representante do Estado Maior das Forças Armadas	1
Agências financeiras governamentais: BNDE, BNB e Banco do Brasil.	3
Três membros natos: Superintendente da SUDENE, Diretor do DNOCS e Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF.	3
TOTAL	22

Fonte: Lei de Criação da SUDENE, No. 3.692/59.

A composição do Conselho Deliberativo, conforme apresentada no quadro acima demonstra a sua função política. O caráter desmobilizador dos movimentos sociais elucidados por Oliveira (1993) observados na região é saltante nessa formação do Conselho Deliberativo da SUDENE: conforme podemos perceber, enquanto figura que denota as funções políticas, inexistia no Conselho qualquer representação das classes sociais nordestinas. Aliás, este fato será consolidado nas alterações feitas no órgão com o passar do tempo, sendo que a representação da sociedade civil só será instituída pelo decreto No. 91.532, em agosto de 1985, por representantes de trabalhadores da agricultura, indústria e comércio como também de empresários destes três setores. (SUDENE, 1990, p. 26).

Já na composição da Secretaria Executiva observar-se-á uma maior maleabilidade posto sua funcionalidade na inserção da estratégia de desenvolvimento regional nos propósitos do desenvolvimento nacional. Entre os anos 1960 até o período que antecede a sua desmobilização, a composição da Secretaria Executiva passou por quatro formatos sendo que duas alterações se deram ainda nos seus primeiros anos de funcionamento (1960 e 1963), uma durante o período autoritário (1973) e a última na fase da Nova República (1986) (SUDENE, 1990, p. 26). Outro ponto importante na construção da estrutura institucional da SUDENE foi a criação de um aparato técnico de suporte que exigiu gradativamente a implantação de escritórios, empresas e fundações para tratar das especificidades das ações a serem executadas¹⁸.

Dessa forma foi-se montando no Nordeste um conjunto institucional técnico-burocrático que promoveu profundas mudanças cujas implicações abrangem desde os impactos na estrutura econômica e social regional, impulsionados pelas modificações no âmbito produtivo, até as suas formas de modernização e inserção à dinâmica nacional, perpassando por uma espécie de generalização de um modelo de desenvolvimento. Esta apreensão é relevante para a posterior compreensão de como a crise neste modelo afeta todo o aparato aqui referido.

¹⁸ As principais empresas subsidiárias davam suporte específico à ação da Secretaria Executiva da Superintendência. Eram elas: Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações (CONESP), Companhia de Colonização do Nordeste (COLONE), Artesanato do Nordeste (ARTENE), Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança (COHEBE), Companhia de Eletrificação Rural do Nordeste (CERNE), Companhia de Águas e Esgotos do Nordeste (CAENE), Companhia de Abastecimento do Nordeste S. A. (CANESA), Empresa de Pesca do Nordeste S. A. (PENESA), Companhia Nordestina de Serviços Gerais (CONESG). (SUDENE, 1990, p. 27).

1.3.2. A atuação da SUDENE.

A formulação dos planos diretores foi relevante na consolidação da instituição bem como na solidificação do planejamento racionalizado já que delineavam metas e ações, tempo de vigência e orçamentos. Inicialmente o financiamento das ações de acordo com SUDENE (1990:33) estava na garantia de que o orçamento do órgão não deveria ser inferior a 2% da receita tributária da União. Ademais, as fontes de financiamento da Superintendência eram reforçadas pelos Fundos dos Ágios especificados na mesma lei de criação. Posteriormente foram-se adicionando outros fundos especiais bem como mobilizadas algumas verbas não orçamentárias relativo a programas extraordinários da alçada do governo federal. O I Plano Diretor objetivava dotar a região de circunstâncias concretas para as mudanças. Assim, a ênfase estava principalmente na formação de capital social básico necessário ao crescimento como construção de rodovias, ampliação da geração de energia elétrica, infra-estrutura social (esgotamento e água).

A questão mais importante em relação ao I Plano Diretor estava no artigo 34 da lei que o instituiu¹⁹ e referia-se à inovadora criação de uma sistemática de incentivos fiscais a empresas nacionais. Esta sistemática, grosso modo, consistia na concessão de dedução do imposto de renda a pessoas jurídicas que investissem o equivalente na região.

Uma das questões tratadas com demasia no relatório do GTDN dizia respeito à dinamização da agricultura através de várias ações, a saber: bases que viabilizassem a reforma agrária nos vales úmidos, na Zona da Mata e por frentes de colonização da fronteira maranhense; crédito rural; projetos de irrigação; política de preços mínimos; dentre outras. Entretanto, no tocante a tais pontos, pouco ou nada foi efetivado. Além da grande dificuldade no apoio político em um espaço onde prevalecia o poder pautado no latifúndio das oligarquias agrárias, como lembra o próprio Furtado (1989, p. 62), a Constituição que vigorava naquele momento criava empecilhos legais contra a reforma agrária, mesmo que de forma embrionária. Ocupar-se neste litígio provocaria um desgaste capaz de comprometer os esforços iniciais na articulação afiançada pelo setor público por ruir o apoio político da própria região, que já não dava sustentação à empreitada

¹⁹ Lei No. 3.995 de 14 de dezembro de 1961.

Desta forma, o plano mantinha incólume a estrutura com papel histórico associado às desigualdades, baixa produtividade e concentração de renda que era a estrutura agrária. Não se pode isolar desta questão o papel assumido pela propriedade da terra e o caráter rentista do capitalismo brasileiro segundo atenta Oliveira (2001, p. 186-87) corporificado no amálgama entre o capitalista e o proprietário da terra cujas origens remontam ao período colonial, e que com o avanço das etapas do desenvolvimento brasileiro só se consolida. Em outras palavras, a terra funcionará como ativo financeiro ora como reserva de valor, “ora como reserva patrimonial”, de acordo com a demanda das circunstâncias.

É importante destacar o papel que a permanência de Celso Furtado à frente da Superintendência assume na continuidade da filosofia desenvolvimentista, em sintonia com as proposições do diagnóstico inicial, face às mudanças ocorridas no quadro político que passam a acontecer. A título de ilustração, o I Plano Diretor da SUDENE é aprovado já no mandato de Jânio Quadros.

As diretrizes do I Plano são praticamente reproduzidas no II Plano Diretor. Entretanto, algumas renovações ocorrem no tocante à formação de técnicos e mão-de-obra especializada. No meio rural, pelas “dificuldades de intervir na questão agrária, questões como a colonização do Maranhão e o ataque direto aos problemas agrícolas regionais ficaram mais uma vez para o segundo plano” (CARVALHO, 2001, p. 45), o único avanço estava em alguns projetos de eletrificação e melhoria de infra-estrutura.

Entretanto, no que tange à industrialização por estímulos via incentivos, assistir-se-á a mais um capítulo na odisséia pela homogeneização da acumulação do capital: tal qual o plano anterior, o artigo 18 da lei No. 4.234 (27/06/1963) que instituía o II Plano trazia uma modificação quanto aos incentivos, estendendo-os às atividades rurais. Outra modificação considerável contida no mesmo artigo foi a supressão da obrigatoriedade de nacionalidade total do capital para usufruir do incentivo, vetando transferências ao exterior.

A sistemática inserida com essa ampliação da lei de incentivos via dedução fiscal para investimentos na região se consagrou pela denominação de Sistema 34/18, devido aos dois artigos das leis mencionadas. Para Oliveira (1993, p. 119) a instituição desta forma de incentivo funciona como instrumento principal confirmando a suposição já defendida de homogeneização da hegemonia da classe burguesa do Centro-Sul, pois é ela e não somente a criação da SUDENE, com sua filosofia, objetivos, ações e proposições que arrestam a

ação desenvolvimentista do Estado a partir da expansão do capitalismo monopolista, tendo como centro de difusão o próprio Centro-Sul.

No entanto, Oliveira (1998) não descarta o papel dos mecanismos de dedução inaugurados pelo 34/18 enquanto operacionalizador da “progressiva integração à dinâmica da economia nacional” (OLIVEIRA, 1998, p. 79-80), mas lembra que mesmo com as transformações advindas da inserção nordestina no processo geral de acumulação de capital nacional, esta integração não é impeditiva e sim potencializa a “anulação da presença política de algumas classes e setores sociais”.

De um lado, como idealizador da SUDENE, Furtado enxergava as deduções como marco na política de estímulo às inversões no Nordeste, embora reconhecesse seus riscos. Para tanto, a capacidade de discernimento do Estado se fazia necessária, pois através da Superintendência ele coordenaria todo o processo. A eficiência ainda é perfilhada pelo autor como medida de política para o desenvolvimento nacional: à medida que substituía incentivos de ordem cambial por incentivos fiscais, possibilitava-se “reforçar a indústria de equipamentos do Centro-Sul, que vinha sendo prejudicada pelos diferenciais de câmbio beneficiadores dos equipamentos importados.” (FURTADO, 1989, p. 121). Ainda descrevendo as virtudes do programa de incentivos, Furtado o define como mais poderoso arsenal possuído pela SUDENE no estímulo e apoio financeiro à iniciativa privada.

Por outro lado, inúmeras outras atribuições são dadas ao sistema no intuito de caracterizá-lo como objeto da aceleração nas etapas da acumulação capitalista no Brasil dando inclusive qualificações que são próprias ao modelo de desenvolvimento aqui observado. O 34/18, inaugurando as formas de incentivos por deduções aperfeiçoadas posteriormente, constitui-se num avanço rumo à financeirização do capital. A metodologia de funcionamento²⁰ criava um mercado de ações cativo para os dedutores e garantia a expansão de determinadas empresas como destaca Furtado acima.

²⁰ Não faremos descrições aprofundadas sobre o funcionamento do Sistema 34/18. Para uma súbita localização vale uma rápida descrição recorrendo a Carvalho (2001, p. 47): “Inicialmente, os contribuintes faziam opção pela dedução de 50% do imposto de renda devido. Os recursos eram então depositados no banco operador (Banco do Nordeste), que, por sua vez, entregava ao optante um documento atestando sua propriedade sobre um montante determinado de ações. Primeiro a opção dos contribuintes recaía para a região ou setor que iria aplicar os recursos investidos, e, em seguida, em um projeto específico. Os investidores por sua vez, depois que tinham seus projetos aprovados pela SUDENE recebiam um documento que os habilitava a captar no mercado de capitais um montante projetado de incentivos. Na operação de captação de incentivos, os investidores credenciavam corretoras privadas responsáveis pelo recebimento dos Certificados de

Não obstante a promoção das transformações que imprime na região, o programa se insere na “instrumentação institucional” (OLIVEIRA, 2003, p. 101) posta em marcha para formação de um superexcedente das grandes corporações instaladas no Centro-Sul cuja influência abrange outras áreas da economia. Essa instrumentação consubstancia-se então como proteção dos mercados, manutenção de elevado nível da taxa de lucro, criação de subsídio ao capital, dentre outros.

Para Oliveira (1998, p. 81-82), as formas de subsídio ao capital, tal qual o sistema 34/18, assumem o aspecto mais contraditório da atuação do Estado na gestão através do fundo público em prol do desenvolvimento econômico nacional. Ou seja, os recursos administrados pelos incentivos dessa ordem são estatais, embora admitam uma lógica privada, principalmente por meio das empresas estatais, enquanto o setor que se beneficia das isenções são privados e os fundos utilizados para a sua capitalização são públicos.

O programa de isenções no Nordeste, ao institucionalizar passos a caminho da etapa de financeirização do capital, localiza-se numa conjuntura maior que Francisco de Oliveira denomina de tendência a problemas de realização²¹. Esquematizando o seu pensamento a respeito, o autor afirma que o modelo de desenvolvimento da economia brasileira caracterizado por concentração de renda e exclusão social, derivou necessidades de expansão cuja aptidão na geração de poupança supera as necessidades de acumulação real o que culmina na esterilização do excedente, comprometendo a realização de mais-valia. Tal processo se verifica somente naqueles setores de atividades voltados para o mercado de grupos com acesso a baixas rendas. Para contornar este problema, é que se lança mão de subterfúgios anulando a tendência acima exposta como, por exemplo, a criação de subsídios à exportação como saída para a situação de setores mais tradicionais.

Como se pode observar, o problema passa a assumir caráter financeiro e toma forma definitiva nas especulações no mercado de valores quando são comercializados títulos de empresas destes setores. Mesmo com tendências ditadas por transações em torno de tais títulos, o que define mesmo a dinâmica ainda é a esfera produtiva, isto é, a taxa de lucro das

Depósitos (ou Aplicação) de incentivos fiscais. Como contrapartida, os contribuintes/optantes recebiam ações (preferenciais, sem direito a voto e com prazo de carência de 5 anos) dos empreendedores.”

Para um maior conhecimento da metodologia de funcionamento sugerimos consultar a boa literatura existente contendo exposições detalhadas: Oliveira (1993), Santos (1994) e Carvalho (2005).

²¹ Consultar OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista – O Ornitorrinco. São Paulo: Editora Xamã, 2003 (p. 115-17).

empresas afetadas. Assim, as medidas tomadas são tentativas de embargar tal processo que para Oliveira (2003) são inúteis, pois são tendências de origens bem mais complexas, localizadas “no nível das forças produtivas e das relações de produção, situação marcada pela assimetria entre a virtualidade das forças produtivas e os obstáculos que as relações de produção antepõem para a materialização daquele potencial” (OLIVEIRA, 2003, p. 116).

É nesta conjuntura, pela interlocução entre o produtivo e o financeiro, em que são encapadas as medidas de incentivos instituídas pelo 34/18, acrescentando a questão da reprodução do capital no espaço nacional como mais um elemento de seus desdobramentos, permitindo a transferência do excedente do Centro-Sul para o Nordeste. Octávio Ianni (1989) enxerga esta evolução na mesma perspectiva somando a ela a visão de apropriação de recursos por parte do Centro-Sul, pelos diferenciais de produtividade entre as duas regiões, já levantados pelo GTDN. Sendo mais pródiga, a sua visão inclui nesta investida não apenas o sistema de isenções, mas a própria política desenvolvimentista e as instituições criadas no Nordeste para este fim:

Em geral, esses órgãos respondem, de um lado, às flutuações críticas provocadas pela expansão industrial e financeira (rede bancária, controles cambiais, etc.) do Centro-Sul, que absorve parte do excedente econômico das regiões menos desenvolvidas; e, por outro, às possibilidades reais de expansão da produção regional. Vista em conjunto, no entanto, são intervenções governamentais destinadas a propiciar a expansão da racionalidade capitalista do sistema nacional. (IANNI, 1989, p. 70).

É como se formasse, por parte dos setores com crise de realização, uma busca para regiões que possibilitassem a manutenção das altas taxas de lucros, corroborando a afirmativa de homogeneização da acumulação de capital a partir do centro mais hegemônico.

Na qualificação do sistema 34/18 como ponte entre o capital produtivo e o capital financeiro na forma de isenções para a região, Carvalho (2001) cita Goodman e Albuquerque (1974) ao denominá-lo de mercado de capitais restrito, análogo ao que Oliveira chamara de mercado especulação cativo.

São por demais conhecidos os efeitos da instalação do sistema sobre a economia regional, que passa então a receber capitais extra-regionais destinados essencialmente a inversões industriais que imprimirão transformações sem precedentes. Todavia, os resultados são sentidos com o tempo e com a sublimação da política de incentivos

identificada no 34/18 bem como da atuação governamental através da SUDENE. A conjuntura econômica e política de interstício pós Plano de Metas, cujo desfecho foi o Golpe Militar de 1964, limitaram em muito as intenções dos I e II Planos Diretores quando confrontados com as ações contidas no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*.

Mesmo assim, Celso Furtado (1989, p. 127-28), permanecendo como superintendente até o golpe, considerava a criação da autarquia como uma reforma de base em vários aspectos. O primeiro deles estava no avanço sobre a dicotomia Estado-União na realização de ações, unificando suas realizações agora com a instituição acompanhando as investidas federais. A própria fragmentação dos mercados industriais regionais seria também contornada convergindo para a proposição de homogeneização de Francisco de Oliveira e que, para Furtado se revestia como reforma de base a partir do momento em que juntava para discutir e elaborar políticas industriais as instâncias estaduais e federais. Outros aspectos destacados pelo idealizador da política de desenvolvimento para a região dizem respeito, de um lado ao arsenal de responsabilidades da SUDENE com destaque para a competência de emprego de gerir incentivos fiscais, creditícios e cambiais e, de outro, equipes técnicas capacitadas ao nível mesmo das empresas privadas aplicando práticas administrativas eficientes.

As alterações no sentido político provocadas pelo movimento de março de 1964 trarão no seu leito fortes implicações para a política de desenvolvimento regional, que agora se definia simplesmente pelo destino da SUDENE. No âmbito da articulação política face ao modelo de desenvolvimento nacional seguido até aqui, o Golpe aponta para uma

reorganização das classes dominantes em torno de um novo projeto social, engendrando um novo processo de arbitragem das políticas públicas, que permitirá a implementação das reformas necessárias à complementação da estrutura econômica (...) sem um reordenamento do aparelho do Estado que pudesse configurar uma natureza diferente de inserção, antes o contrário. (ALMEIDA FILHO, 2004, p. 141).

E neste caso, a SUDENE enquanto aparelho do Estado na questão regional, não fugirá à regra, como será observado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2

CIRCUNSTÂNCIAS DE ESVAZIAMENTO/ESGOTAMENTO DA SUDENE.

“Dedicara anos a organizar minha fantasia, na esperança de um dia transformá-la em instrumento de ação a serviço do meu pobre e desvalido Nordeste. Agora esta fantasia estava desfeita, desmoronara como uma estrela que se estilhaça. Era como se a enxurrada tudo houvesse arrastado. Subitamente deparei à direita do avião o perfil altaneiro dos picos gelados dos Andes. Deixei-me deslumbrar pelo deslumbramento. Eram os vastos horizontes do mundo com seu sedutor canto de sereias. Senti ligeiro calafrio, como se meu adormecido espírito de cavaleiro andante fizesse sinais de despertar.”

(Celso Furtado, ao ser deposto pelo regime militar, em abril de 1964).

Neste capítulo continuaremos a abordagem em torno das principais implicações da ação da SUDENE essencialmente durante as décadas de 1970-80. Ao longo desse período, registraram-se transformações substanciais na economia nordestina, com impactos consideráveis na organização dos grupos sociais percebidos pela ambígua afluência de ruptura com algumas manutenções.

Não obstante a sucessão dessas transformações, com destaque para o dinamismo de algumas atividades, conforme será visto a instauração do regime militar e a fase denominada de “modernização autoritária” (SILVA, 2002) é considerada como o início de esgotamento político e econômico da Superintendência e mesmo do planejamento regional. Isso se dá pelo enfraquecimento desta instituição em várias instâncias, como a destituição do poder político implicada pelo autoritarismo que, dentre outras posturas, não permitia a eleição direta para governadores de um lado, e pela destituição econômica paulatina através do esvaziamento dos canais propostos de financiamento de outro. Alinhado a este raciocínio, Guimarães Neto (s.d., p. 165) afirma que

a integração do Nordeste à dinâmica regional do país, na qual muito dos instrumentos do sistema de planejamento regional estão presentes, passa a ocorrer a partir de uma mudança radical do projeto inicial, no qual as propostas reformistas foram deixadas de lado e são cada vez mais enfatizadas a ampliação e a modernização da infra-estrutura econômica (rodovias e energia, sobretudo) e têm continuidade os incentivos fiscais e financeiros para os empreendimentos privados”, em sintonia com os projetos de modernização produtiva implantados durante estes governos.

Na obscuridade desses desdobramentos, há uma dissonância entre as medidas de modificação estrutural propostas originalmente pelo GTDN e, até certo ponto, contempladas nos primeiros planos diretores, e, os objetivos contemplados pelos grupos econômicos e políticos que davam apoio ao regime militar e seus megalômanos planos de desenvolvimento da nação potência. É buscando então abranger a arregimentação destes elementos que esse capítulo é concebido em duas partes. Num primeiro momento, uma seção trata basicamente dos impactos do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, implementado no período de 1974-1976 (LESSA, 1998), no avanço do esvaziamento/esgotamento das proposições de planejamento regional concebidas originalmente com a SUDENE. Esta etapa tem seus efeitos se estendendo até os anos 1980.

Num momento posterior, avançaremos na década 1990 explorando o comprometimento definitivo do planejamento regional como consequência dos preceitos neoliberais, culminando na destituição da SUDENE e das manifestações mais desveladas de qualquer política de desenvolvimento e especificamente de desenvolvimento regional.

2.1. A fase do autoritarismo: o longo início do desmonte.

Os efeitos mais imediatos das transformações promovidas pelo Golpe Militar situam-se na atmosfera política. Suas implicações sobre as articulações em torno do desenvolvimento regional e mais especificamente sobre a SUDENE podem ser observadas rapidamente sob dois aspectos. Inicialmente pela desmobilização das lideranças e gestores políticos que de uma forma ou de outra dirigiram as manifestações e atos objetivando institucionalmente a mudança no quadro econômico e social nordestino. É nesse encadeamento que residem as cassações dos direitos políticos de personagens como Miguel Arraes, governador pernambucano identificado com a ruptura dos domínios oligárquicos e também de Celso Furtado, “entre os nomes que constituíam o pelotão de frente”

(FURTADO, 1989, p.198) e outras que se sucederiam, vistos como ameaça ao novo regime.

O segundo aspecto perpassa pelo apoio dado ao Golpe por antigos personagens próximos ao poder, suscetibilizados com as mudanças levadas a termo pela SUDENE e que haviam contribuído de certa forma para uma relativa perda de participação desses personagens nas decisões políticas regionais. Em alguns casos haverá o retorno ao comando dos governos estaduais de grupos ligados aos interesses oligárquicos que sempre estiveram contra as concepções defendidas pela Superintendência, onde o Pernambuco é o maior exemplo, ao passo que em outros o resgate da margem de atuação destas oligarquias ocorrerá no manto dos espaços propiciados pelas realizações sugeridas na idealização da SUDENE como é a situação observada no estado do Ceará.

Quanto às mudanças no âmbito da política econômica, observar-se-á também uma séria inflexão definindo novos rumos face ao proposto pela SUDENE até então, escrevendo páginas definitivas da gradativa capitulação das proposições originais da promoção do desenvolvimento nordestino. A partir deste período, a política de desenvolvimento regional passa a ser atrelada aos planos de desenvolvimento nacional, perdendo o caráter de preocupação específica. Isto não aponta para uma resignificação da função assumida frente ao processo de homogeneização da hegemonia do capital monopolista do Centro-Sul, sendo muito pelo contrário, uma reafirmação de tal função. Carvalho (2001) descreve como um fato percebido ao se inserir o debate regional na concepção de “integração do território nacional no intuito de concorrer para a formação de um ‘mercado nacional diversificado’.” (CARVALHO, 2001, p. 48). Em síntese, são acontecimentos episódicos de subjugamento das questões regionais advindas com a instauração do novo regime. Para Silva (2002), no entanto, é com a inauguração do Regime Militar que se inicia a fase de desvirtuação da SUDENE em relação às suas intenções, com o aguçamento do que se denominou de “modernização autoritária”.

De forma mais generalizada, tratando então da política de desenvolvimento nacional, após a reorganização da economia implicada pelo Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG são lançados o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, o Programa Estratégico de Desenvolvimento e as Metas e Bases para Ação do Governo, respectivamente em 1967, 1968 e 1970. (Carvalho, 2001, p. 48-49). A questão

regional é posta de lado nos três planos e tem-se início o processo de desmonte da SUDENE pelo regime militar cuja reforma tributária de 1967 e as sucessivas modificações nos mecanismos de incentivos fiscais são apenas dois exemplos citados por Silva (2002, p. 94) dentre muitos.

O período autoritário é marcado por aspectos contestáveis no que concerne à questão do desenvolvimento regional. O processo de esvaziamento dos instrumentos específicos de intervenção, que haviam sido criados a partir do GTDN, vai se intensificando, embora escamoteado por trás do plano nacional de Brasil Potência.

Mesmo assim, é dada continuidade ao planejamento para o Nordeste com os planos diretores, assumindo uma direção até certo ponto oposta: o III Plano Diretor para Carvalho (2001) é mais agressivo na coordenação da política regional. Como resultado da constatação de que desde a instituição da nova política até então somente 60% dos recursos propostos foram liberados, deduziu-se então que os entraves eram técnicos e administrativos e a ênfase maior do Plano direciona-se à intensificação do quadro técnico e financeiro como possibilidade de modernização administrativa, sinalizando para as novas tendências do Governo. Algumas linhas anteriores foram mantidas neste Plano, como as inversões sociais (programas de saúde e educação), bem como as de infra-estrutura. Em sintonia com o relatório inicial são mencionados programas de irrigação no Vale do São Francisco, projetos de desenvolvimento integrado do Vale do Rio Jaguaribe no Ceará e a colonização do Maranhão.

Um ponto de destaque do III Plano Diretor na política de transferência da acumulação capitalista do Centro-Sul por intermédio do Sistema 34/18 está no aumento do seu limite de 50% para 75% do capital investido. Haveria também uma classificação de faixas de prioridade na cobertura de financiamento dos projetos realizada pela SUDENE, determinando assim uma pseudo-política industrial com a eleição dos setores mais importantes para o desenvolvimento da região.

Segundo Carvalho (2001, p. 50), algumas contravenções são colocadas neste momento, não apenas pelos novos rumos tomados pela política nacional desenhando um quadro totalmente distinto, como pelo questionamento sobre os resultados de dez anos de atuação da Superintendência. Dentre eles pode-se citar a permanência de escassez de recursos para promover uma política de desenvolvimento regional, a reduzida geração de

emprego, a excessiva concentração de projetos nas regiões metropolitanas com destaque para Recife e Salvador despertando agora para o debate das desigualdades inter-regionais e, a permanência dos problemas agrários associados à concentração fundiária. A preocupação com as disparidades sociais, as irrisórias condições de vida da população são também mencionadas. Estas constringências ocasionam uma tentativa de retorno ao relatório inicial do GTDN por parte do IV Plano Diretor, retomando algumas linhas desprezadas até agora: a transformação da Zona da Mata, a reorganização do semi-árido e a expansão da fronteira agrícola.

No entanto, esse era o último da série de planos específicos para a região que passa a fazer parte da estratégia dos planos de desenvolvimento nacional, conforme já ressaltado. Nas motivações desta mudança podemos citar i) a própria forma de condução da política econômica que caracterizava o regime militar pelo aspecto concentrador; ii) as nutridas críticas à eficácia da SUDENE e também ao Sistema 34/18 como mecanismo de privilégio à indústria em detrimento do setor agropecuário e; iv) à permanência de um quadro renhido na realidade social na região. Todavia, pode-se considerar que nos bastidores desses elementos está a própria forma de acordo implícito concebido pelo governo ditatorial dando aos “grupos oligárquicos da região o domínio da Instituição, onde as práticas habituais para consolidar o poder político regional passaram a favorecer, também, a utilização dos recursos dos incentivos fiscais e financeiros dos arts. 34-18.” (SILVA, 2002, p. 104). Para o autor, parafraseando a idéia de Oliveira quanto ao DNOCS ao IAA, mais uma vez uma entidade formada na esfera federal para racionalizar esforços no intuito de promover o Nordeste, era apropriada aos interesses da oligarquia regional, e a partir de então a concepção da política de desenvolvimento nordestina traduziria esses interesses. Conforme faremos alusão posteriormente, a apropriação não será limitada à oligarquia regional e se estenderá ao grande capital agrícola extra-regional, essencialmente do Sul e Sudeste.

Assim sendo, a introdução de programas mais amplos, não restritos somente a indústria servirão a tal intento. O Programa de Integração Nacional (PIN) em 1970 e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) em 1971, foram os mais emblemáticos e que previam cobertura de 20% e 30% com recursos do Sistema 34/18 (CARVALHO, 2001, p. 52). Ambos seriam administrados pela SUDENE. Antes de atender à questão regional, no entanto, os dois

programas alinhavam-se à dinâmica dos projetos de Brasil Potência como é possível observar na proposição de obras faraônicas como a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Adicionalmente havia monções reestruturantes como projetos de reforma agrária ao longo destas rodovias, irrigação para vales úmidos e infraestrutura logística para exportação, bem como integração regional e setorial com o Norte pelo levantamento sobre disponibilidade de recursos naturais na Amazônia.

Os resultados, não obstante todo o aparato de centralização administrativa do governo militar e a grandiosidade dos projetos, foram até certo ponto limitados quando confrontados com as propostas. Na realidade o que se observa é a instrumentalização das ações, ou seja, uma exponenciação da apropriação das políticas de desenvolvimento regional que Carvalho (2001, p. 94) recorrendo novamente a Albuquerque & Cavalcanti (1976) denomina de “acomodação de fatores” que seria não imprimir nenhum movimento à velha organização agrária e ainda redirecionarem os fluxos migratórios para as áreas de fronteira.

Além disso, o perfil da concentração de terras nas mãos de grandes grupos capitalistas não restritos somente às atividades agropecuárias vai se generalizando. Oliveira (2001) aponta que tal fato identifica de forma marcante o fenômeno da utilização das políticas acima referido, funcionando como “instrumento de garantia para o acesso ao sistema de financiamentos bancários, ou ao sistema de política de incentivos governamentais.” (OLIVEIRA, 2001, p. 187). E é assim que as medidas ao invés de promover a inclusão do homem do campo, o distancia cada vez mais do acesso à cidadania pela sua inserção nas atividades que estão ligados originalmente.

Os mecanismos criados para promover a indústria nordestina foram afetados tanto pelo PIN quanto pelo PROTERRA, pois reduziram a “disponibilidade de recursos para a industrialização do Nordeste e ofereceu uma pífia contribuição para a restauração das atividades rurais, pois seus recursos foram desviados para atender discricionária e prioritariamente aos coronéis, seus símiles e clientes nordestinos” (SILVA, 2002, p. 132). Em se tratando especificamente do PROTERRA, que atrelava mais diretamente a política de desenvolvimento regional às implementações do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, os seus resultados apontam mais para o sentido oposto às modificações almejadas para a estrutura fundiária, não sendo de se estranhar face às aspirações de um governo

antidemocrático. Se de um lado contemplava objetivos como apoio à unidade familiar possibilitando acesso à terra, de outro explicitava abertamente a intenção de modernização das grandes propriedades e projetos de cunho empresarial nos setores mais habilitados ao agronegócio.

A contribuição na dissolução da grande propriedade realizada por estes programas foi inexistente, pelo contrário, houve predomínio de medidas promovendo a modernização em detrimento da reestruturação fundiária. A diminuta parte de recursos direcionada para a agricultura foi basicamente canalizada aos médios e grandes proprietários sendo, portanto, concentradores e aceleravam o processo de esvaziamento da SUDENE ao passo que consumiram juntos – o PIN e o PROTERRA - cerca de 50% dos recursos do 34/18 (CARVALHO, 2001; SILVA, 2002). Esta etapa de desgaste dos instrumentos de política regional articulados até aqui está inserida num panorama singular de retomada fenomenal do crescimento da economia brasileira, ou seja, o “milagre econômico”. Tendo como força a motriz a indústria do Sudeste, tal crescimento contribuirá de certa forma para um relaxamento em torno das instituições e políticas pensadas para reduzir o atraso do complexo nordestino, que mesmo assim, nesta fase já apresentava crescimento bem distinto do seu passado, indicando que a transferência de capitais do Centro-Sul para o Nordeste através dos incentivos havia viabilizado o projeto SUDENE provocando

um complexo entrelaçamento das condições objetivas e subjetivas (...) É desse entrelaçamento e da integração do Nordeste à economia nacional que vão resultar o dinamismo e transformações profundas na economia regional nas décadas de 60 e 70, acentuando a heterogeneidade interna do aparelho produtivo e do mercado de trabalho. (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 161).

Isto nos habilita inferir que as ações em torno das desigualdades inter-regionais e, mais exclusivamente, o caso do Nordeste, não seriam de um todo absorvidas pelo centralismo militar. De forma mais explícita, somente com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, as especificidades de medidas para o espaço nordestino voltam a ter destaque. Simultaneamente, dois grupos de ações são deliberados para a política de desenvolvimento regional: algumas modificações são feitas no egrégio sistema 34/18 e, é instituído o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE.

Com respeito às transformações no 34/18, embora se afirme haver uma substituição pelo Fundo de Investimento do Nordeste – Finor, na realidade há uma modificação com a justificativa de torná-lo mais operacional em relação aos objetivos a que se propunha, dando-lhe, todavia, mais aparatos para se definir como “mercado cativo” de ações. É tanto “que por isso o mecanismo passa a se chamar Sistema 34/18-Finor” (SILVA, 2002, p. 146), não havendo nenhuma ruptura na lógica de incentivo instaurada pelo conjunto inicial. Sendo assim, as formas de captação permaneceriam as mesmas extinguindo, no entanto, a intermediação²².

Quanto ao POLONORDESTE, consistia num programa destinado à agricultura enfocando ações em algumas regiões específicas estratégicas para o desenvolvimento da agropecuária concebido na lógica de desenvolvimento rural integrado. (CARVALHO, 2001; SILVA, 2002).

Para Silva (2002), estas ações revelam um tratamento diferenciado da administração de Ernesto Geisel ao Nordeste, quando comparada aos governos militares anteriores. As medidas aludidas não teriam implicações consideráveis, a não ser no caso do Finor, por tornar o sistema mais revestido precocemente de aptidões à financeirização do capital, à medida que é crédito tornado possível, somente através de fundos públicos corporificados em forma de capital privado (Oliveira, 1998). Já o POLONORDESTE, limita seus efeitos não promovendo nenhuma alteração fundiária, e ainda gerando o problema de favelização dos centros urbanos de médio porte, devido ao fluxo migratório liberado pela modernização da agricultura e a conseqüente não absorção em atividades contempladas pelo programa.

De forma generalizada, as atuações no caminho de atenuar o problema agrário nordestino evidenciam consignadamente a fusão já salientada por Ariovaldo Oliveira (2001) entre as pessoas do capitalista e do proprietário de terras, tornada mais arrebatada com as alianças consolidadas durante o período militar. A modernização na agricultura promovida nesta fase

vai atuar no sentido da transformação dos latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais e urbanos – sobretudo do Centro-Sul do país – em proprietários de terra, em latifundiários. A

²² O depósito da parte deduzida seria feito no Banco do Brasil, repassado ao BNB em forma de fundos do Finor administrado pela SUDENE, que emitiria Certificados de Investimento correspondentes, destinados aos investidores. Não existia mais a atuação das corretoras privadas na operação de captação dos certificados.

política de incentivos fiscais da SUDENE e da SUDAM foram os instrumentos de política econômica que viabilizaram esta fusão. (OLIVEIRA: 2001, p. 186).

2.1.1. O II PND e o avanço do desmonte.

Somente com o avanço nas medidas de implantação do II PND assistir-se-á à continuidade da transformação produtiva nordestina com avanços até hoje não vistos, conforme dito anteriormente, numa fase já integrada à economia nacional. O Plano previa a consolidação do processo de industrialização seguido pelo país até então contendo um “amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional.” (CARNEIRO, 2002, p. 55). Para compreender seus efeitos em nível regional, é interessante fazer uma rápida ressalva às proposições, tendo em vista a sua intenção de modificar a estrutura industrial avançando nos segmentos de bens intermediários bem como suplantando os efeitos da crise internacional do petróleo, ou seja, fundamentar a possibilidade de uma matriz energética menos vulnerável às vicissitudes do mercado internacional.

Isto indica, de acordo com Lessa (1998) que o padrão locacional da expansão obedeceria à lógica da disponibilidade de matérias-primas, dispondo de “uma estratégia que internaliza a incorporação dos recursos das regiões periféricas.” (LESSA, 1998, p. 24). Não havia, portanto, uma deliberação explícita propondo uma política de desenvolvimento regional. Assim sendo, não se pode deixar de considerar que dentro dessas regiões periféricas está a periferia mais imediata da indústria do Centro-Sul, mais precisamente paulista. O próprio autor destaca que a estratégia de desconcentração estava indicada de “forma explícita pela seguinte orientação coadjuvante: evitar a tendência à concentração na área metropolitana paulista, perseguindo-se um equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte” (LESSA, 1998, p. 24). Estava posto assim a nova dinâmica locacional das atividades produtivas e, com ela, o papel definido para a região Nordeste.

Outras interpretações se filiam a tal pensamento de Carlos Lessa. Guimarães Neto (1997) afirma que o crescimento observado pela economia do Nordeste não resulta de uma “política coerente e articulada, levada adiante, persistentemente, pelo poder público, em particular o governo federal.” (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 64). De acordo com sua

argumentação o que se verificou foi resultado de questões outras que redimensionaram o padrão locacional produtivo, onde, juntamente com medidas promotoras da desconcentração industrial com destino da atividade para a periferia eram concebidas políticas setoriais que convergiam para um movimento não bem definido no qual prevalecia a desconcentração em alguns momentos e, a concentração em outros.

O avanço no setor de bens intermediários, eleito para adurir o crescimento econômico pelo II PND, conforme destacado acima, exigia uma ampla gama de investimentos cujas características conservavam uma função primordial ao capital estatal. Como afirma Guimarães Neto (1989, p. 176), isto trazia benefício duplo ao Nordeste de usufruir com avanços na atividade de bens intermediários bem como da expansão dos investimentos públicos na região. A tabela 3, transladada da obra do autor demonstra a dinâmica na evolução do investimento no período, se apresentando bem favorável ao Nordeste quando comparado ao Brasil.

Tabela 3 – Nordeste e Brasil: Variações anuais do Produto Interno Bruto e da Formação Bruta de Capital Fixo na fase do II PND.

	BRASIL		NORDESTE			
	Produto	Investimento	Produto	Investimento		
				Total	Público	Privado
1973	14,0	15,3	10,7	15,8	26,1	1,1
1974	9,5	16,3	4,5	21,5	24,2	20,0
1975	5,6	13,9	10,5	23,8	12,0	33,3
1976	9,7	3,4	10,9	21,6	18,7	24,2
1977	5,4	-0,7	10,9	6,7	15,2	1,5
1978	4,8	7,7	11,3	11,9	17,2	6,1
1979	6,8	4,2	8,8	2,7	1,5	3,4
1980	7,9	-	6,4	-10,0	-11,2	-7,8

Fonte: compilado de GUIMARÃES NETO (1989, p. 87).

Outrossim, os dados ainda apresentam para a região as taxas anuais de inversões privadas e públicas sobressaindo-se nos dois primeiros anos o elevado nível de crescimento dos investimentos estatais confirmando a idéia de Guimarães Neto dos benefícios advindos com o padrão de desenvolvimento inaugurado nesta fase, bem como para 1977-78, quando a formação bruta de capital fixo pública volta a superar a privada.

O que se tem de fato a partir deste quadro é a intensificação da industrialização nordestina, com o avanço na denominada “nova indústria” composta por segmentos que são o carro chefe do plano em questão bem como a modernização de setores já existentes. O autor supracitado lembra que tal processo terá significativos efeitos nos níveis de emprego, nos processos produtivos e na relação do Nordeste com as demais regiões nacionais. Em outro trabalho, Guimarães Neto (1997) sintetiza os efeitos dessa promoção num processo de desconcentração reconhecido por inúmeros outros autores. Para ele,

a desconcentração ocorrida, embora estivesse longe de significar redefinição da divisão tradicional de trabalho entre as regiões brasileiras, promoveu a *consolidação* de tendências, já detectadas anteriormente, de surgimento de especializações regionais fora do Sudeste e a *implantação* de novas atividades por meio das quais as economias menos industrializadas se articulam com o restante da economia nacional. Essas novas atividades contribuem, significativamente, para explicar a dinâmica econômica dessas regiões periféricas. (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 60).

Recorrentemente temos lembrado que a ação governamental foi sem dúvida a maior causa das transformações e, em se tratando de inversões públicas, Oliveira (1998) constantemente lembra o papel assumido pelas empresas estatais que tem início bem antes, no nascedouro do planejamento da política de desenvolvimento regional, e intensifica-se neste momento. Segundo ele, “a qualidade da função das estatais na expansão econômica recente do Nordeste é insubstituível e forma o outro par da equação cujo primeiro termo são os fundos do Finor e do BNDES.” (OLIVEIRA, 1998, p. 93). O esvaziamento dos instrumentos de ação do Estado num âmbito mais geral promovido pelo reducionismo neoliberal da década de 1990 em diante serão motivos para retomarmos esta questão posteriormente, recorrendo a autores que tão bem o elucidaram como o próprio Oliveira (1998), Monteiro Neto (2005), dentre outros.

Os estudiosos sobre o problema das disparidades regionais recentes enxergam este momento como marco. Com o II PND ficam mais nítidas as diferenciações entre os dois principais grupos que se dedicam a este estudo, apontados por Monteiro Neto (2005): de um lado uma corrente que se associa à formação do mercado interno nacional e a conseqüente integração econômica das regiões e de outro, um grupo que retrata a complexidade recente da questão regional ou pela perspectiva de desconcentração

concentrada ou pela idéia de fragmentação nacional. O avanço do plano pelo fortalecimento da indústria nordestina dá sustentabilidade teórica para as duas correntes²³.

No entanto, no que concerne ao Nordeste toma corpo definitivamente uma divisão inter-regional do trabalho com destaque para a complementaridade. O II PND converge neste sentido elegendo a indústria de bens intermediários e a modernização de setores tradicionais (têxtil e alimentar). As similitudes com o processo verificado anteriormente para o país se estendem às funções atribuídas aos capitais extra-regional, governamental e regional implicarão também aspectos da divisão aqui aludida, cabendo aos dois primeiros alocar-se na indústria de bens intermediários enquanto que ao capital regional caberia a indústria de bens de consumo não duráveis²⁴.

O caráter que a indústria regional vai assumindo nesta etapa reestruturante permite a Guimarães Neto (1989, p. 186) confrontar os efeitos do II PND para a região com a proposta inicial do GTDN que propunha a instalação de um parque autônomo de indústrias, com poderes germinativos, ligadas à base de recursos da região. O que se percebeu, conforme já ressaltado foi a complementaridade da denominada nova indústria.

No circuito das atividades agropecuárias, o plano terá implicações não muito distintas com proposição de uma série de programas específicos atrelados ou não ao II PND, além do POLONORDESTE. Segundo Carvalho (2001) esta série de Programas era voltada “para o desenvolvimento rural integrado de áreas selecionadas, cujo objetivo maior era a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora.” (CARVALHO, 2001, p. 58). A autora ainda destaca que a concepção de tais programas evidenciava simultaneamente o centralismo militar e o marginalismo da SUDENE enquanto instância responsável pelo planejamento regional, sendo totalmente desconsiderada. Dentre estes programas especiais Silva (2002, p. 147) enumera uma nutrida

²³ Na corrente ligada à formação do mercado interno nacional e a conseqüente integração econômica das regiões se insere um dos autores aqui utilizados, José Leonardo Guimarães Neto. No concernente ao tratado da questão regional como referência a ocorrência de uma desconcentração concentrada, Clélio Campolina Diniz é seu maior representante. Já para a pressuposição de uma fragmentação ocasionada pela inserção individual das regiões nos mercados internacionais Carlos Américo Pacheco é um dos defensores desta tese. Para maior aprofundamento nestas correntes, consultar bibliografia dos autores pois por se tratar de especificidades no estudo das questões regionais que evidenciam mais os aspectos do crescimento econômico e seus desdobramentos, não serão aqui tratados.

²⁴ A analogia aqui é com a montagem do tripé capital nacional privado e estatal e capital estrangeiro, exponenciada com o Plano de Metas e que substanciou o modelo de industrialização brasileiro até a década de 1970.

lista: o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste – PDAN em 1974, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste – Projeto Sertanejo em 1976 e o Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste – Procanor em 1979.

Independentemente das implementações, há um consenso de que os programas deixaram a estrutura fundiária regional completamente intocada, contribuindo para o contrário: à medida que privilegiava produção de bens exportáveis bem como a ocupação da fronteira oeste (Piauí, Bahia e Maranhão), continuaram sendo condições propícias à concentração enquanto o problema da produção de alimentos permanecia obliterado.

Com a segunda crise internacional do petróleo, no final da década de 1970, a economia mundial passa por uma ruptura que terá forte implicação para as economias nacionais, dando destaque aos países periféricos pela desorganização quase que completa de suas economias com uma severa crise manifestada inicialmente pela ruptura no financiamento externo e que se prolonga com restrições cambiais, desequilíbrio no setor público, distorção monetária, e hiperinflação, sem falar nas instabilidades das taxas de crescimento. Segundo Carneiro (2002) foram anos em que

ocorreu uma deterioração global da situação econômica de tais países, compreendendo uma piora nos termos de troca e um extremo racionamento do financiamento externo, significando para alguns países, sobretudo da América Latina, a transferência de recursos para o exterior em razão do pagamento da dívida (CARNEIRO, 2002, p. 115).

Tal inflexão ocasionará o esgotamento das políticas que definiam o padrão desenvolvimentista pautado na ação do Estado e que vigorara durante as últimas décadas.

Aliás, neste intento, vale qualificar ligeiramente que a crise, ao desestruturar os mecanismos provedores da capacidade estatal de promover o desenvolvimento, provoca o rompimento no próprio modelo de desenvolvimento centrado na ação estatal. Nas palavras de Sampaio Júnior (1999) seria uma crise na própria teoria do desenvolvimento que imobilizava “forças políticas comprometidas como processo de construção da nação” (SAMPAIO JÚNIOR, 1999, p. 35).

Para a ótica do desenvolvimento regional, o efeito da crise só será sentido de fato a partir de meados da década de 1980, quando se maturam definitivamente os investimentos levados a cabo pelo II PND. Ocorre então uma espécie de descolamento entre os efeitos da

crise para o Brasil e para a região, destacados por Gomes & Vergolino (1995) ao estudarem a macroeconomia do desenvolvimento nordestino para o período de 1960 a 1990. De acordo com os autores, isto é observado pela evolução das taxas de investimento cujo declínio na economia brasileira

se inicia, portanto em 1975 [no auge do II PND] e prossegue de forma quase ininterrupta até 1984. Depois disto (e até 1990), entretanto, aquela taxa volta a crescer muito rapidamente, no Brasil. No Nordeste, as coisas se passam de maneira um pouco diferente: embora tenham demorado mais três anos para iniciar sua queda, a taxa de investimentos na região (ao contrário do que aconteceu com os investimentos em nível nacional) não mais se recuperou. (GOMES & VERGOLINO, 1995, p. 55-56).

É conveniente ressaltar que se trata aqui de investimentos privados e estes são realizados num ambiente de certezas quanto às expectativas de crescimento dos mercados. Como no Nordeste este ambiente era garantido pela ação estatal através de uma política de desenvolvimento regional bem definida, fica compreensível como a crise e seu desmantelamento no setor público ocasionam um quadro bem mais complicado para a região. Ao ser retomado o crescimento no investimento em meados dos anos 1980, conforme dito, isto não acontecerá no caso nordestino se delineando uma conjuntura cada vez mais difícil de reversão das disparidades regionais.

Mesmo diante desses elementos transtornantes, a SUDENE lança o Plano de Desenvolvimento do Nordeste – PDN, com metas que iriam até 1985, com veemência nas preocupações relacionadas à qualidade de vida da população. No referente às medidas para com o complexo produtivo, os objetivos estavam voltados para a continuidade daquilo que se assistira na década passada, mais precisamente com o II PND. Ou seja, se propunha a complementação dos pólos industriais consolidando a indústria de base bem como a modernização dos setores mais tradicionais. Carvalho (2001, p. 68) afirma que a intenção era promover a integração vertical em termos técnicos, financeiros, de produção e mercados e, e horizontal pelo intercâmbio de insumos e conseqüente movimento de recursos e capital²⁵.

²⁵ Tratava-se basicamente da complementação/ampliação de projetos como III Pólo Industrial Diversificado em Fortaleza/CE, o Complexo Petroquímico de Camaçari na Bahia, o Complexo Químico e Metalúrgico do Rio Grande do Norte, o Complexo Portuário de Suape no Pernambuco, o Complexo de Indústria de Base (sal-gema) em Sergipe, o Complexo Cloroquímico de Alagoas.

O principal resultado foi a constituição de alguns espaços dinâmicos, verdadeiras ilhas de dinamismo dentro da região nordestina aprofundando-se uma das características presentes desde a formação econômica que é a heterogeneidade assumida agora de forma institucional através de diferenciais de produtividade. É importante ter em mente que tais espaços não se circunscreviam às regiões metropolitanas de Recife e Salvador, nem também às capitais estaduais. Regiões interioranas, de vales úmidos ou na fronteira agrícola do Oeste, que despontaram com a produção de bens agrícolas exportáveis também se inserem neste contexto. Os efeitos gerados pela instalação de pólos irrigados se por um lado contribuíram para a manutenção de velhos problemas como uma estrutura fundiária concentrada e uma reduzida produção de bens alimentares que abastecessem a região, por outro lado, levaram para áreas mais distantes uma infra-estrutura possibilitando fatores como: fixação de fluxos migratórios, nem sempre em boas condições; escoamento da produção; instalação de atividades fornecedoras de insumos, fertilizantes, embalagens, dentre outros.

Para não deixar de fazer referência e, ainda no capítulo concernente à heterogeneidade dilatada com os desdobramentos tomados pelo desenvolvimento regional de fins da década de 1970 e início de 1980, no semi-árido, a região mais atrasada e de condições inóspitas, nenhuma alteração estrutural fora empreendida. Carvalho & Egler (2003) atestam que as medidas implementadas a partir do GTDN e posteriormente pela SUDENE objetivavam promover a transformação do semi-árido inicialmente evacuando boa parte de seu excesso demográfico e reorganizando sua economia com atividades aptas às suas condições. Mas esta estratégia foi abandonada com o passar do tempo, e mais ainda durante os governos militares tendo inclusive ocorrido o contrário, a adoção de estratégias privilegiando a ‘fixação do homem ao campo’. Os programas confirmando ações diferenciadas não criaram condições necessárias para esta fixação e tornaram mais fortes os movimentos migratórios saindo do campo. “O resultado foi o deslocamento acentuado da população rural em direção às capitais do Nordeste e às cidades de todos os portes do semi-árido.” (CARVALHO & EGLER, 2003, p. 10). Nessa mesma ótica Guimarães Neto registra a inflexão na fluência das mudanças que,

depois de um período intenso ocorrido nos anos 70, passam por uma fase de arrefecimento, e até mesmo de retrocesso, à medida que a crise e a instabilidade se tornam mais evidentes. Nos anos 80, sobretudo na sua primeira metade, o que

se nota é não somente uma redução relativa dos assalariados (empregados) como o ressurgimento, em algumas regiões, de outras *posições na ocupação*, nas quais prevalecem relações de trabalho consideradas *precárias* do ponto de vista institucional e das próprias condições de trabalho e de remuneração. (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 60-61).

As principais transformações na estrutura econômica nordestina, arroladas até agora, encontrarão assim o seu limite de continuidade nos anos 1980. Se os governos do período militar, em nome da centralização, deram os primeiros passos no caminho para esvaziamento das habilitações iniciais almejadas à SUDENE e, com isto, à política de desenvolvimento regional, este processo de esvaziamento se corporifica definitivamente com as redefinições implicadas pela crise e recessão que se estenderá até a década de 1990.

2.2. O aprofundamento na crise do planejamento: o paradigma neoliberal e o fim da SUDENE e da política de desenvolvimento regional.

Em consonância com o já exposto, o quadro conjuntural da crise defrauda o Estado de seus instrumentos para promoção do desenvolvimento. Assiste-se a duas intercalações que trazem no seu bojo condições propícias almejando a tão fadada emergência de um novo paradigma de intervenção: no plano internacional os avanços tecnológicos aplicados à comunicação e aos transportes bem como as novas formas de acumulação, de vínculos mais flexíveis com os níveis de produção exigem a liberalização dos mercados para que possam operar sem limites. No plano interno, há um preterimento do país a tais modificações em decorrência da necessidade de alcançar a estabilização colocada pelos credores e organismos internacionais a países como o Brasil, que mergulham no impasse de ter que enfrentar a crise. O que de fato se observa por esta sujeição é a sua conveniência para quem a impõe visto que para alcançá-la intensifica-se uma etapa de transferência de recursos para o exterior, esgotando a capacidade de investimento nacional, distendendo ainda mais a crise financeira do setor público²⁶.

Destarte, a busca incessante pelo controle da inflação provoca o relaxamento com as preocupações relativas ao desenvolvimento nacional e, em decorrência, um completo abandono da estratégia de desenvolvimento regional. É o que Carvalho (2001, p. 90)

²⁶ Para um aprofundamento mais detalhado deste processo, consultar a obra de CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas: Editora da Unesp – IE/Unicamp, 2002.

denomina de “conjunturalismo”. O que acontecerá na economia regional daí por diante será somente reflexos das políticas de estabilização, provocando uma involução no crescimento.

A urgência de promover a organização fiscal, considerada imprescindível para o controle inflacionário justifica paulatinamente o esgotamento da disponibilidade de recursos para a promoção do desenvolvimento. A ordem era o alcance da estabilidade econômica como condição para posteriormente se pensar em crescer.

A partir de 1990 as mudanças nesta tendência tomam caráter mais contundente, com a eleição de Fernando Collor de Melo e sua intenção de modernização, propondo-se a solucionar o problema inflacionário, dar um fim à corrupção além de encaminhar a reestruturação produtiva que traria o retorno do crescimento através do processo de abertura econômica. É neste momento que ocorre um avanço nas medidas que definem a adesão brasileira aos pressupostos neoliberais sob recomendações do Consenso de Washington. Com sua inspiração liberalizante o Consenso recomendava sumariamente: disciplina fiscal, prioridades na realização de gastos públicos, reforma tarifária, liberalização financeira e comercial, privatizações, desregulamentação econômica, dentre outras apontadas por Williamson (1997, p. 60), na síntese de suas diretrizes.

As mudanças decorrentes dessa linha de ação foram levadas adiante a partir do governo Collor, e consolidadas nos governos subsequentes. Assiste-se então ao início do processo de abertura econômica, como também ao encaminhamento inicial das privatizações e de negociações com países vizinhos, sinalizando uma futura constituição de associação em bloco econômico.

O caminho, neste sentido, é continuado com o governo de Fernando Henrique Cardoso, que dera início à sua política econômica ainda no governo anterior, ocupando a pasta ministerial da Fazenda, pela implementação de um plano de estabilização econômica, que põe fim ao quadro inflacionário agudo. O plano instituiu uma nova moeda, o Real, e foi acompanhado por mudanças de caráter ortodoxo como políticas monetária e fiscal austeras e, por conseguinte, avançando no esvaziamento de uma proposta de desenvolvimento nacional e regional.

Algumas análises mais detalhadas do período do governo de Fernando Henrique Cardoso identificam diferenciações importantes entre os dois mandatos, essencialmente no delineamento das políticas de consolidação da estabilidade. Embora não tenhamos o

objetivo de nos aprofundar nessa questão, mas sua qualificação é importante no sentido de localizar melhor as ações praticadas como suporte às medidas estabilizantes do Real e sua contextualização em termos das políticas monetária e fiscal mais restritivas. Para Giambiagi (2004, p. 174-75), a política fiscal do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso terá forte peso no aumento da dívida, dado as elevadas exigências de financiamento do setor público. Já no segundo mandato, quando efetivamente se implementa um ajuste primário, ocorre uma queda da dívida de origem fiscal como necessidade de continuidade nas ações requeridas para manter a estabilização diante das crises de origem externa mas que ameaçavam a economia brasileira²⁷. Um dos instrumentos associados em primeira instância com esta redução que ocorre a partir de 1998 é a Lei de Responsabilidade Fiscal que para o autor significou “um rígido programa de ajuste fiscal.” (GIAMBIAGI, 2004, p. 184). Outras medidas também situadas no segundo mandato convergiram para o ajuste como: o processo de privatizações, o início da reforma previdenciária e as bases de renegociação das dívidas estaduais.

Várias mudanças podem ser arroladas no conjunto de sustentabilidade à manutenção da estabilização como o avanço no processo de abertura comercial, a entrada de capital estrangeiro, as privatizações de estatais já citadas, estratégias acompanhadas pela consolidação da redução dos gastos públicos em todas as esferas da administração facilitada também pela descentralização administrativa e outros marcos institucionais afins criados na Constituição de 1988.

O Estado, que desde os anos 1930 através de seus instrumentos havia criado condições para dinamizar o desenvolvimento manejando componentes de demanda agregada, pela emergência e generalização das normas liberais, tem esta capacidade perdida. Como aponta Guimarães Neto, “o Estado nacional, nos anos 80, perdeu o caminho que, por meio de erros e acertos, começava a trilhar, de redução das diferenças entre as

²⁷ Crises do México (final de 1994), crise da Ásia (em 1997) e a crise da Rússia (em 1998). O autor ainda contesta a hipótese comum nos debates em torno dessa questão sobre as responsabilidades dos juros na piora fiscal a partir de 1994, ano de instituição do Plano Real. Ele reconhece nos juros altos uma das razões que evitaram o fracasso do Real, associadas à conjuntura de liquidez internacional durante o ano de 1995 e ao apresentar o quadro de necessidades de financiamento do setor público para o período FHC, ele demonstra que dois terços do aumento dessas necessidades até 1998, se dá pela deterioração nos resultados primários e somente um terço relaciona-se às despesas com juros. (GIAMBIAGI, 2004, p. 173-74)

condições de vida dos brasileiros residentes em distintas regiões.” (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 68).

Para a economia nordestina, onde presença governamental assumira proporções maiores desde o GTDN, os efeitos da inflexão serão mais severos no sentido apontado por Monteiro Neto (2005) de fragilidade na capacidade de construção da nação, comprometendo a possibilidade de

regular conflitos de interesses bem como para arbitrar projetos de desenvolvimento espacialmente eqüitativos. Não é à toa que temas como fragmentação da nação, emergência do Estado-região, localismos e guerra de lugares estejam no palco da discussão regional. Estes temas remetem diretamente à fragilidade do Estado-nação e à predileção do capital por subespaços específicos (regiões, localidades) dotados dos novos requerimentos exigidos pelas estratégias globais de competição empresarial. (MONTEIRO NETO, 2005, p. 42).

O autor ainda dá destaque para rupturas nas propostas de desenvolvimento regional ao cotejar novidades teórico-conceituais de aspecto conservador, reproduzindo interesses liberalizantes.

É neste sentido que a questão das desigualdades regionais é travestida por novas escalas que assimilam o global e o local escamoteando em proposições que nada fazem além de ajustar a dinâmica regional aos interesses da espoliação global nos fatores mais propícios a isto como é o caso de mão-de-obra e recursos naturais. Monteiro Neto (2005) cita a obra de Brandão (2003) quando este aponta a super-estimação de fatores endógenos como propulsores do desenvolvimento local. O que se observa com tal processo é o esvaziamento teórico da questão da desigualdade regional e das causas histórico-estruturais para sua permanência.

Em síntese, as reformas que instauram o Neoliberalismo como paradigma de intervenção em substituição à crise do desenvolvimentismo provoca o abandono das práticas de planejamento. Em decorrência, verifica-se uma segmentação “do espaço econômico nacional entre regiões que conseguem encontrar nichos de mercado na nova divisão internacional do trabalho – verdadeiras ‘ilhas de prosperidade’ que procuram aumentar seu grau de autonomia em relação ao poder central.” (SAMPAIO JÚNIOR, 1999, p. 33). Esta visão é qualificada na tese de Carlos Américo Pacheco pela concepção de “fragmentação da nação”, considerada como o fim do pacto federativo que permeava toda a construção furtadiana em relação à economia nordestina. (Oliveira, 2003b).

Os princípios da ótica liberal em sua extensão às questões de economia regional colocam a responsabilidade nas micro-instâncias²⁸, que têm o ofício de potencializar este movimento, face à plena ausência de uma política de coordenação.

Assim, a conseqüente redução da ação estatal teve suas implicações nefastas na dinâmica da economia nordestina, muito bem avaliada por inúmeros autores. O já mencionado trabalho de Gomes & Vergolino (1995) observa isto através dos movimentos de redução dos gastos em consumo governamental e investimentos públicos. Para os autores, num contexto em que mais de 50% do investimento total efetuado desde a década de 1960 era realizada pelo Governo, a sua ausência comprometeria - como de fato ocorreu - a própria viabilidade de crescimento da região. Sem sombra de dúvidas, as observações feitas no Nordeste põem em relevo as iniciativas governamentais como fundante não sendo, por conseguinte compreensível porque “desde o final de 1986 ou início de 1987, o governo tem encolhido, no Nordeste, ainda mais rapidamente do que o tem feito no Brasil como um todo. Trata-se de uma constatação surpreendente.” (GOMES & VERGOLINO, 1995, p. 8).

Para comprometer mais ainda a liberação de problemas sócio-estruturais e, portanto, a sua permanência numa conjuntura estagnante, torna o problema mais sério, levando à definição de “modernização conservadora” para todas as transformações ocorridas no Nordeste durante a sua industrialização.

Monteiro Neto (2005, p 176-177) também evidencia a desfiguração do gasto público como instrumento do desenvolvimento e, especificamente, como instrumento do desenvolvimento nordestino. O autor demonstra que a queda no investimento público juntamente com os gastos governamentais em consumo, aliados ao fim das despesas das empresas estatais, restringiram a capacidade do Estado em coordenar mais diretamente a trajetória do crescimento econômico. Outra face desta moeda foi o arrefecimento do investimento privado, devido ao ambiente macroeconômico de incertezas que emerge com as transformações da década de 1990. Neste caso, vale a assertiva ainda referente ao papel público: boa parte das inversões privadas na região foi realizada com fundos públicos via

²⁸ Brandão (2003, p. 19-20) descreve a articulação deste micro-instâncias como uma ênfase demasiada em conceitos relacionados à concepção de capital social. Dentre estes conceitos ele faz referência aos empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, comunidades solidárias. Motiva este arsenal a crença de que o desenvolvimento econômico é responsabilidade de parcerias público-privadas promovida por cooperativas, agências, consórcios e comitês.

mecanismos de transferência como o 34/18-Finor. A crise fiscal obrigando o reajuste bem como as privatizações justifica tal queda.

Tabela 4 – Região Nordeste: Gastos em Consumo, Investimentos e Crédito do Governo ao Setor Privado na sua Composição Relativa e como Proporção do PIB Regional (%) 1970-2000.

Composição Relativa								
	1970	1975	1980	1985	1991	1994	1998	2000
Consumo Total (A)	56,30	54,78	60,85	68,81	72,20	78,74	72,31	79,07
Investimento (B)	27,56	24,64	25,33	20,90	18,79	15,86	17,30	11,41
Crédito ao Investimento (C)	16,14	20,58	13,82	10,29	9,01	5,40	10,39	9,53
(A) + (B) + (C)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Como Proporção do PIB								
Consumo Total (D)	25,5	31,4	32,5	26,8	28,5	35,7	29,8	31,3
Investimento (E)	11,0	14,1	13,5	8,2	7,4	7,2	7,1	4,5
Crédito ao Investimento (F)	6,4	11,8	7,4	4,0	3,6	2,4	4,3	3,8
(D) + (E) + (F)	39,9	57,3	53,3	39,0	39,5	45,3	41,3	39,6

Fonte: compilada de Monteiro Neto (2005, p. 246-47).

O papel das estatais na promoção do desenvolvimento do Nordeste já fora destacado em outra parte deste trabalho assumindo a posição de que elas foram as principais parceiras das isenções fiscais. Oliveira (1998, p. 93) reconhece que com as empresas estatais se reproduziu na região, com trinta anos de defasagem, a mesma afluência verificada na industrialização nacional desde o pós Segunda Guerra. Com uma função convergente no sentido de aquilatar a acumulação capitalista, as estatais tiveram “um importante papel na construção da nova base industrial do Nordeste, como uma outra fonte de valorização do capital: criação de uma infra-estrutura de energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, petroquímica, mineração, siderurgia, numa distribuição espacial pouco harmoniosa.” (VIEIRA, 2004, p. 116).

A tabela 4 acima apresenta a evolução dos gastos governamentais demonstrando pois a tendência aqui mencionada. Convém apenas destacar a contraditoriedade quando se

vê claramente que a redução afeta os investimentos e o crédito do governo ao setor privado sendo que o consumo do governo tem um incremento se se observa os anos extremos. É importante ressaltar que como proporção do PIB isto não significa um aumento ao se confrontar com a queda nas taxas de crescimento observadas nos últimos anos. Mas os aspectos que evidenciam uma mudança no padrão assumido pelos gastos públicos na região Nordeste são observados na composição relativa, quando se têm uma gradativa substituição de componentes com algum efeito encadeador no desenvolvimento (investimento e crédito ao investimento), pelo aumento nos gastos com consumo.

Algumas deduções importantes podem ser feitas tendo como ponto de partida esta realidade. Inicialmente cabe dizer que mesmo não sendo direcionado a uma transformação da região como outrora, o papel governamental enquanto mero consumidor não pode ser aviltado. Na composição dos gastos com consumo apresentados na tabela estão salários, compras de bens e serviços e transferências previdenciárias. Para se presumir a importância destes componentes mesmo em tempos de austeras fiscais, Gomes & Vergolino (1995, p. 72) chamam a atenção para o peso das transferências previdenciárias na primeira metade da década de 1990: o desembolso total com benefícios na região estimou-se em 7,3% do PIB regional, valor próximo ao gasto governamental nordestino em todas as suas esferas. Os autores concluem então para a existência de um outro governo em termos de deslocamento de recursos. E este quadro não sofreu profundas transformações de lá pra cá mesmo com a recente reforma previdenciária.

A estratégia de redução governamental pela reestruturação das responsabilidades fiscais do governo é vista de outra forma para Pedrão (2008, p. 180) que considera como promoção da centralização efetivada principalmente na década de 1990, destituindo as possibilidades de um planejamento regional sob a justificativa de consolidar estabilidade.

No âmbito mais geral dos gastos governamentais Monteiro Neto (2005, p. 193) faz uma comparação inter-regional e conclui que apesar de todos os esforços empreendidos, a dotação per capita nordestina é a menor no período de 1970 a 2000.

Quanto aos investimentos, o arrefecimento das medidas de modernização da infraestrutura regional evidenciada na falta de uma proposta de desenvolvimento, justifica em boa parte o seu comportamento. Já a interrupção de qualquer manifestação de política

industrial e o sucateamento dos mecanismos de incentivos do Sistema 34/18-Finor são os responsáveis pelo declínio do crédito do governo ao investimento privado.

Desta forma, as implicações da mitigação da ação governamental se constituem no esfacelamento das preocupações com a questão regional conforme já se afirmara anteriormente. A própria SUDENE, como reflexo da formação de uma vontade política que assumiu indistinção com esta questão (SUDENE, 1990, p. 37), sofreu enfraquecimento definitivo.

Ademais, as características que assumiram a modernização, a inter-relação entre seus mecanismos e entre estes e os desdobramentos do capitalismo global convergiram para tal enfraquecimento. Para sua melhor explanação, observemos como se processou o crescimento da economia nordestina no período proposto, através da participação do Produto Interno Bruto no total nacional, na tabela 5.

Tabela 5 – Regiões e Estados do Nordeste: Participação no Produto Interno Bruto a preços correntes, 1970-2004. (%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Centro-oeste	3,9	4,3	5,5	4,8	5,2	6,0	7,0	7,51
Norte	2,2	2,1	3,1	3,8	4,9	4,6	4,6	5,3
Nordeste:	11,7	11,3	12,0	14,1	12,9	12,8	13,1	14,0
Alagoas	0,7	0,6	0,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
Bahia	3,8	3,8	4,3	5,4	4,5	4,1	4,4	4,9
Ceará	1,4	1,3	1,5	1,7	1,6	1,9	1,9	1,9
Maranhão	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Paraíba	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Pernambuco	2,9	2,7	2,5	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7
Piauí	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Rio Grande do Norte	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9
Sergipe	0,4	0,4	0,4	0,9	0,6	0,5	0,5	0,7
Sul	16,7	18,1	17,0	17,1	18,2	17,9	17,6	18,21
Sudeste	65,5	64,2	62,4	60,2	58,8	58,7	57,8	54,92
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Fonte: IBGE

Os dados nos levam rapidamente a uma avaliação de todo o processo de transformação na economia regional, confirmando a visão dos inúmeros estudos existentes. O setor industrial, atividade principal na mobilização de esforços da modernização teve um

dinamismo até certo ponto ameno se confrontado com a arregimentação empreendida, conforme deduzido da tabela 6, que apresenta a participação regional e dos estados nordestinos no total nacional para o caso da indústria de transformação.

Tabela 6 – Grandes Regiões e Estados do Nordeste: Participação no Valor Adicionado Bruto da Indústria de Transformação, 1985/2000. (%).

	1985	1990	1995	2000
Centro-oeste	1,4	1,5	2,1	2,5
Norte	2,9	3,9	4,4	4,4
Nordeste:	9,7	8,9	9,8	9,9
Alagoas	0,5	0,3	0,4	0,5
Bahia	4,0	3,4	3,3	4,4
Ceará	1,1	1,2	1,2	1,3
Maranhão	0,3	0,3	0,4	0,5
Paraíba	0,4	0,4	0,5	0,6
Pernambuco	1,9	2,1	2,1	1,8
Piauí	0,2	0,2	0,2	0,2
Rio Grande do Norte	0,4	0,4	0,3	0,3
Sergipe	1,0	0,4	0,4	0,4
Sul	17,0	20,3	21,1	21,7
Sudeste	69,1	65,4	63,7	61,5
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE.

Este crescimento sutil ou brando deve ser mais bem qualificado ao nos apoiarmos em Oliveira (1998) quando faz suas observações sobre o crescimento industrial até a primeira metade dos anos 1980. Os fatos ocorridos posteriormente só contribuíram para efetivar ainda mais a leitura de que a industrialização promovida – com maior ênfase na segunda parte dos anos 1970 - ocorre face às transformações produtivas num novo padrão de acumulação, tendo assim, seu efeito destrutivo. Ou seja:

O aumento da produtividade se deu paralelamente ou movido por um poderoso movimento de concentração do capital, ao qual sucumbiram inúmeras indústrias regionais, nas quais a importância da força de trabalho na geração do produto era bem maior. E na conta do produto industrial o efeito líquido positivo teve que lutar com o efeito destrutivo; de modo que, tanto no efeito do produto quanto no efeito do emprego, a aparência é de quase nenhuma modificação. (OLIVEIRA, 1998, p. 96).

O autor ainda lembra que a análise grosseira sem ter em mente estas matizes, específicas do padrão de acumulação que se intensifica a partir de então, são fundamento

das lamentações feitas na região sobre o desenvolvimento experimentado com a intervenção planejada.

No referente aos setores que mais se destacaram a tradicional indústria de bens de consumo não duráveis, essencialmente alimentos e setor têxtil, que dava teor à organização manufatureira regional antes da década de 1960, é substituída pelo setor de bens intermediários, com destaque para a indústria química e outros a ele vinculados, como propôs o II PND.

Com a promoção da modernização das atividades tradicionais, assiste-se ainda a manutenção da atividade canavieira, pela intenção de diversificar a matriz energética promovida pelo Proácool, bem como de atividades têxteis resultado da implantação do III Pólo Industrial no Ceará. Estes dois arranjos circunstanciam ilações no processo de (re)definição dos grupos sociais nordestinos a partir de então ilustrando o conjunto de aspectos que Oliveira (1998, p. 81) classifica como “rupturas com continuidades”. Retomaremos esta questão a seu tempo.

O comportamento do setor agropecuário se encontra fundamentado em outras passagens já tratadas neste trabalho: a pouca prioridade dada ao pequeno produtor na efetivação da nutrida seqüência de programas (CARVALHO, 2001; SILVA, 2002) não muda em nada a participação do setor na composição do PIB regional e tão pouco imprime uma evolução de crescimento muito embora tenha dinamizado alguns espaços especializados em produtos de exportação na fronteira agrícola. Assiste-se a uma modernização da organização produtiva já existente, sem alterá-la; acompanha-se o favorecimento à pecuária extensiva e semi-extensiva; a implementação dos projetos de irrigação para o semi-árido são intensivos em capital num espaço descapitalizado. Os efeitos, como não poderiam deixar de ser, apontam para o aumento da concentração fundiária, redução da produção de alimentos, aumento considerável da emigração, financeirização da agricultura. Esses efeitos são amplificados, pois o rentismo da terra, característica histórica do capitalismo brasileiro e mais marcante no Nordeste, é exponenciado com o apoio do capital mundializado associado à globalização financeira (OLIVEIRA, 2001, p. 197), cujos privilégios foram sustentados até aqui por alianças garantidoras da fusão antes referida entre o capitalista e o grande proprietário de terras.

Mas é no setor de serviços que mais se observa crescimento conforme demonstrado nos dados da tabela abaixo. É importante considerar que não há uma limitação ao crescimento, sendo acompanhado por um movimento de diversificação ocasionando alterações relevantes. Um dos destaques neste sentido é a emergência dos espaços urbanos como difusores do desenvolvimento exigindo um elenco diversificado de atividades para lhe dar suporte. A própria SUDENE ao criar suas empresas subsidiárias para ações específicas de infra-estrutura e levantamentos técnicos fomenta a diversificação dos serviços²⁹.

Tabela 7 – Região Nordeste: Participação dos setores no PIB Regional, 1970-2000. (%)

	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
1970	21,0	27,4	51,6	100,0
1980	17,3	29,3	53,4	100,0
1985	16,2	30,2	53,6	100,0
1990	12,8	27,5	59,7	100,0
1995	10,2	20,0	69,8	100,0
2000	9,4	35,6	55,0	100,0

Fonte: SUDENE, Contas Regionais.

Uma das modificações no crescimento do setor de serviços que irá refletir importantes alterações estruturais está no aumento das atividades de intermediação financeira porque “o caráter capitalista das novas atividades do Nordeste requer, como em qualquer outra economia, não apenas uma monetização da atividade econômica, mas é ainda fortemente exigente do ponto de vista da circulação de mercadorias, através do crédito bancário” (OLIVEIRA, 1989, p. 97). A própria dinamização da indústria e de outros empreendimentos, bem como a presença grupos oligopolistas extra-regionais e multinacionais apontando para a elevação dos lucros justificam também aumento dos serviços de intermediação financeira.

É possível perceber então como se situa a economia nordestina face à conjuntura do capitalismo financeiro pós-crise. O que se pretende evidenciar são os aspectos assumidos pela financeirização na região e suas implicações. Neste sentido, não é custoso lembrar que a instituição do Sistema 34/18-Finor assume em si, tal como distinguimos anteriormente,

²⁹ Podemos exemplificar com todo aquele conjunto técnico-burocrático de empresas subsidiárias da Secretaria Executiva da própria SUDENE, apresentado quando nos referíamos à sua composição original.

um avanço no caminho de instauração de uma dinâmica de acumulação financeira quando a esterilização do capital se manifesta por crises de realização. As gradativas modificações neste sistema de transferência de capital confirmam ainda mais este aspecto à medida que lhe reveste cada vez mais de características de acumulação financeira.

A alteração ocorrida ainda no governo Collor destacada por Carvalho (2001, p. 107-112) irá criar condições evasivas que culminaram na suspensão do Sistema no governo de Fernando Henrique Cardoso. Na descrição da autora, a nova sistemática chamada de Finor-debêntures trazia mudanças nas formas de aplicação que podiam ser na forma não-vinculada e vinculada. Na primeira, a aplicação seria dirigida diretamente ao fundo que em contrapartida emitiria cotas ao optante, podendo este negociá-las na Bolsa de Valores. Já o investidor emitiria debêntures correspondentes ao volume de aplicação para composição da Carteira do Fundo as quais poderiam ser adquiridas em leilões na Bolsa pelos optantes. As debêntures tinham 70% de seu montante conversível em ações e o restante constituiria a carteira de aplicações do Finor³⁰. Na forma vinculada, a aplicação seria em projeto próprio. A empresa beneficiária de projeto aprovado pela SUDENE poderia realizar aplicação do seu incentivo adquirindo título dessa operação sem se transformar em quotista do Finor. Diferentemente da primeira forma, neste caso 70% do valor de suas opções seria assegurado pela SUDENE e BNB e o optante receberia o equivalente em ações da referida empresa e os demais 30% em cotas do Finor³¹.

A necessidade de apresentarmos de forma sucinta esta alteração se legitima na maneira como ocorre a desativação do Sistema, pois ela ocasionará inesperadamente uma elevação no déficit do Finor: ao receber os Certificados de Implantação dos projetos, os proprietários de empresas beneficiadas resgatavam imediatamente as debêntures, sob a justificativa de elevados juros e demora na liberação de recursos, declarando-as não compensáveis. Conseqüentemente são tomadas medidas saneadoras sob a perspectiva do ajuste fiscal e reequilíbrio das contas públicas, suspendendo aprovação de novas aplicações, gerando severas críticas à atuação da SUDENE que somadas às denúncias de desvios e mau uso do sistema de incentivos intensificaram vetores apontando para a sua destituição. Tais

³⁰ Aqui reside a diferença com o formato original do 34/18 pois neste a conversibilidade em debêntures era de 100%. Na realidade esta mudança deu ao Fundo maior retorno financeiro.

³¹ Maiores detalhes consultar CARVALHO, Fernanda Ferrário. **Da esperança à crise – A experiência das políticas regionais no Nordeste**. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: s.n., 2001.

detalhes sobre o déficit orçamentário do Sistema têm seus detalhes estudados minuciosamente em um trabalho posterior de Carvalho (2005, 29-33) em que ela destaca ainda retenções deliberadas pelo Tesouro Nacional, declarações de imposto de renda de pessoas jurídicas com base no lucro presumido, a redução do percentual de dedução do imposto de renda a partir de 1998 (de 24% para 18%), dentre outras formas de esgotamento financeiro.

Entretanto, as exigências de racionalidade no uso dos recursos públicos e a redução da atuação governamental de acordo com o modo de intervenção neoliberal foram muito mais pujantes para a destituição da Autarquia regional no governo de Fernando Henrique Cardoso, que ocorre em 2001. A criação da Agência para o Desenvolvimento do Nordeste – ADENE corporifica a postura do governo face à questão regional³². Aqui, mais uma vez prevalecem interesses que afetam nos caminhos tomados pela questão do desenvolvimento regional, ou seja, os interesses que prevalecem são dos que defendem a bandeira do novo paradigma, essencialmente os organismos financeiros e investidores internacionais.

³² A ADENE é “criada pela Medida Provisória no 2.146-1 de 04 de maio de 2001, alterada pela Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001 e instalada pelo Decreto no 4.126, de 13 de fevereiro de 2002. A ADENE é vinculada ao Ministério da Integração Nacional e tem por objetivo implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento do Nordeste” (BIASON, 2004, p. 25) vindo portanto para substituir a Sudene.

CAPÍTULO 3

O CONTEXTO DE RECRIAÇÃO DA SUDENE E PROPOSTA DE OPERAÇÃO.

“Este seminário é de choro, falsamente engalanado com os números dos projetos aprovados, das iniciativas tomadas, dos incentivos implantados. Mas é da nostalgia benjaminiana que se trata: a das oportunidades perdidas, do que poderia ter sido e não foi, a da chance da história que passou e que não volta mais. É como se o Anjo da História contemplasse esses quarenta anos e só visse os destroços acumulados das possibilidades perdidas metamorfoseados nos projetos aprovados, nos investimentos aplicados. Por que esses projetos aprovados e esses investimentos aplicados estão no lugar do que deveria ter sido: da reforma agrária que não se fez, dos trabalhadores que perdem o emprego, dos talentos que feneceram, da liberdade que não se conseguiu.”

(Francisco de Oliveira, no Seminário Comemorativo de 40 Anos da Sudene, em 2000).

*“Já sabemos muito bem
De onde nasce e de onde vem
A raiz do grande mal
Vem da situação crítica
Desigualdade política
Econômica e social.”*

(Patativa do Assaré, Nordeste sim, Nordestinado não)

Em 2002, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, para a presidência da República criou espaço institucional para a retornada da questão regional. Em parte isto ocorreu pela identificação do mesmo com causas populares, dentre elas a desigualdade regional, e por sua origem nordestina, tendo ele migrado para o Sudeste por falta de condições de vida no semi-árido pernambucano. Justificativa maior está, é evidente, na persistência dos níveis de vida atrasados e aviltantes verificados na região quando comparados com outros espaços. Além disto, a própria procedência nordestina do

presidente é instrumento apresentado por Oliveira (1998, p. 119-20) da atualidade da questão regional bem como para as proporções que esta assume como questão nacional, na constituição da força de trabalho e formação dos “guetos nordestinos” de onde sai o presidente sindicalista, no ABC paulista.

Alguns elementos mais específicos que estão nos subterfúgios dessa retomada da questão regional devem ser salientadas para então percebermos que condicionantes determinam os novos rumos e até onde se diferenciam da anterior construção. É sob os auspícios de tal movimento que se propôs a realização deste trabalho, na busca de comprovar a hipótese de que novamente se verifica a instrumentalização de uma forma de ação com o sancionado intento de atenuar os elementos que continuam emperrando o desenvolvimento nordestino, escamoteando as verdadeiras manobras que a motivam, ou seja, as ações valorativas dos grupos ligados à acumulação, agora sob novos parâmetros.

Assim, o presente capítulo está segmentado em quatro partes que descrevem a pseudo-odisséia de recriação da SUDENE³³. Numa parte inicial descrevemos os movimentos conjunturais justificadores da recriação, seguida de uma análise da nova proposta para a referida Superintendência. Numa última seção, dedicamo-nos ao quadro social da região e suas interfaces com os novos formatos da promoção do desenvolvimento.

3.1. Os movimentos conjunturais justificando a recriação da SUDENE.

Inicialmente, tal como já apontamos e agora seguindo a noção de Furtado (2005), vale afirmar indubitavelmente que ação da SUDENE teve seus efeitos na transformação regional. As evidências apontam para taxas de crescimento muitas vezes até superior as nacionais, mesmo durante os anos de crise intensa, processo que não seria verificado sem os recursos canalizados através da Superintendência. Mesmo na década de 1980 esses montantes foram significativos, conforme atesta a tabela 8.

³³ Esta adjetivação de pseudo-odisséia foi aqui conjecturada no intuito de induzir o confronto, com a incessante campanha empreendida por Celso Furtado na criação da Sudene em 1959, considerada uma verdadeira odisséia dada as dificuldades e desafios de convergir esforços e apoios políticos à idéia de uma instituição de desenvolvimento para o Nordeste.

Tabela 8 – Região Nordeste: Valores Totais de Recursos Federais Aplicados através da SUDENE durante o período 1980-88.

DISCRIMINAÇÃO	RECURSOS	
	Valor (bilhões de US\$)	%
Orçamentos	2.895.391	15,04
Recursos Vinculados	2.994.635	15,55
Programas Emergenciais	4.597.969	23,87
Incentivos Financeiros	8.771.223	45,54
TOTAL	19.259.218	100,00

Fonte: SUDENE (1990, p. 72).

O que chama a atenção é a permanência do peso relativo de recursos direcionados através do Sistema 34/18-Finor com 45,54% do volume direcionado ao Nordeste, mostrando que não obstante a crise, investimentos incentivados continuaram a ser realizados. Outrossim, podemos deduzir ainda para a grande capacidade de mobilização do sistema de incentivos.

De outro lado, as preocupações emergenciais cujos programas alocaram quase um quarto dos recursos disponibilizados durante a década, antepostas diretamente com a questão climática, permanecem gritantes mesmo com quase quatro décadas de ação no intuito de reduzir a vulnerabilidade associada a este problema.

Ferreira (2005), ao estudar a contribuição de Celso Furtado e os resultados da SUDENE, indica que, apesar da efetiva expansão industrial e seus respectivos efeitos, sobressaem-se elementos de uma percepção contraditória:

a) O reconhecimento de permanência das condições de extensa pobreza e desigualdades sociais, agora, de forma mais crítica por se tratar de um processo construído sob bases urbanas a partir da dinâmica de capital implantada via incentivos fiscais; b) Assimilação pelo Nordeste de padrões de consumo sofisticados vigentes na região Centro-Sul, requerendo para sua realização, incrementos na concentração de renda (...); c) A integração subordinada da estrutura produtiva sediada no Nordeste com relação à estabelecida no Centro-Sul reafirma com maior evidência a questão regional não como uma situação singular local, mas, sim, como um problema do próprio estilo de desenvolvimento nacional. (FERREIRA, 2005, p. 281-282).

Adicionado a isto, existe hoje um novo cenário resultado das mudanças não só na economia nacional – abertura econômica, estabilidade monetária - mas também em âmbito mundial dado a validade das premissas neoliberais, dos avanços do progresso técnico, da mundialização financeira, que provocaram uma série de ajustes institucionais. Mesmo

diante de tantas transformações recentes, Furtado (2002, p. 97-100), recorrendo à atualidade da obra de Euclides da Cunha, reconhece que em virtude da pluralidade dos elementos da nossa formação histórica, o “Brasil é um país em construção” e isto não pode ser obliterado já que o avanço da modernidade atropela os elementos desta construção.

A própria ausência de uma política de desenvolvimento e, mais especificamente, de desenvolvimento regional aliado ao quadro de descentralização administrativa propiciado pela Constituição de 1988 criou fundamento para a conhecida “guerra fiscal” entre os Estados para a atração de investimentos industriais de outras regiões e até do exterior. Alguns autores como Araújo (2001), Ferreira (2005) e Guimarães Neto (1997) reconhecem isto como um desmonte da capacidade de coordenação do Estado. Alinhado a esta idéia, Oliveira (2003b, p. 105), assinala que uma das heranças deixadas pela intervenção planejada via SUDENE fora o “fortalecimento da federação”. Neste sentido, a guerra fiscal ruía as bases desta realização sendo ainda considerada uma forma de “acirramento da competição dos grupos hegemônicos das diferentes regiões e estados na disputa pelos recursos governamentais e pelos investimentos do setor privado.” (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 74).

Outra questão a ser destacada como ponto crucial neste trabalho refere-se a estruturação social que prevalece hoje na região apontando pra uma verdadeira situação de panacéia, não muito diferente do que se percebe no âmbito geral das conjunturas periféricas, embora seja tão pouco estudada na atualidade como afirma Roberto Schwarz (2003)³⁴. A articulação dos grupos sociais bem caracterizados e que outrora eram obstáculos à reprodução da acumulação capitalista homogeneizada a partir da burguesia industrial do Centro-Sul agora inexistia e a ação governamental muito fizera neste sentido de desmonte. Assiste-se hoje a uma conformação anômala onde “o todo resulta num tecido misto, isto é, a resistência de velhas estruturas nordestinas, como é o caso particularmente do campo, e as novas estruturas” (OLIVEIRA, 1998, p. 81). Estas, por sua vez foram levantadas pela intervenção planejada e tem como implicação a diversificação dos grupos sociais pelo incremento de setores ligados aos serviços urbanos com elevados rendimentos, pela dinamização de poucos grupos empresariais regionais que se diversificaram ampliando

³⁴ No “Prefácio com perguntas” que faz à edição conjunta das obras *Crítica à razão dualista* e *O Ornitorrinco*, Boitempo Editorial, Schwarz afirma que a “análise de classe está fora de moda [embora] não custa reconhecer o interesse fulminante que lhe é próprio, desde que não se reduza à recitação de um catecismo.” (2003, p. 14).

sua competitividade, pela ampliação da informalidade que se associa ao desemprego ou à permanência de contingentes de mão-de-obra ainda em formas arcaicas de produção no campo.

As políticas agrícolas desenvolvidas apresentaram durante todos estes anos o fato comum de não modificar a estrutura fundiária e nem acabar com a pobreza rural. A insistência no desenvolvimento rural integrado e nos grandes projetos de irrigação revelou a pouca prioridade direcionada ao pequeno produtor, tendo destaque aquelas atividades voltadas principalmente para o mercado internacional ou para a pecuária extensiva.

A Reforma Agrária nunca aconteceu de forma definitiva mesmo que tenham ocorrido ensaios no sentido de sua institucionalização e implementação de alguns projetos. Ainda assim, alguns movimentos contraditórios são registrados associados à atual conjuntura hegemônica principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Ariovaldo Oliveira (2001, p. 201), em números, foi o governo que mais avançou na Reforma Agrária, apesar de que muitos dos projetos implantados se referissem a regularizações fundiárias (posses) remanescentes de quilombos e assentamentos extrativistas. A contraditoriedade se revela quando atentamos para o fato de que este governo marca a mais repressiva reação contra os movimentos pela reforma, quando se tem a inclusão explícita de forças policiais para reter os avanços nacionais (massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás). Tal fenômeno não se assistiu nem mesmo no período militar,

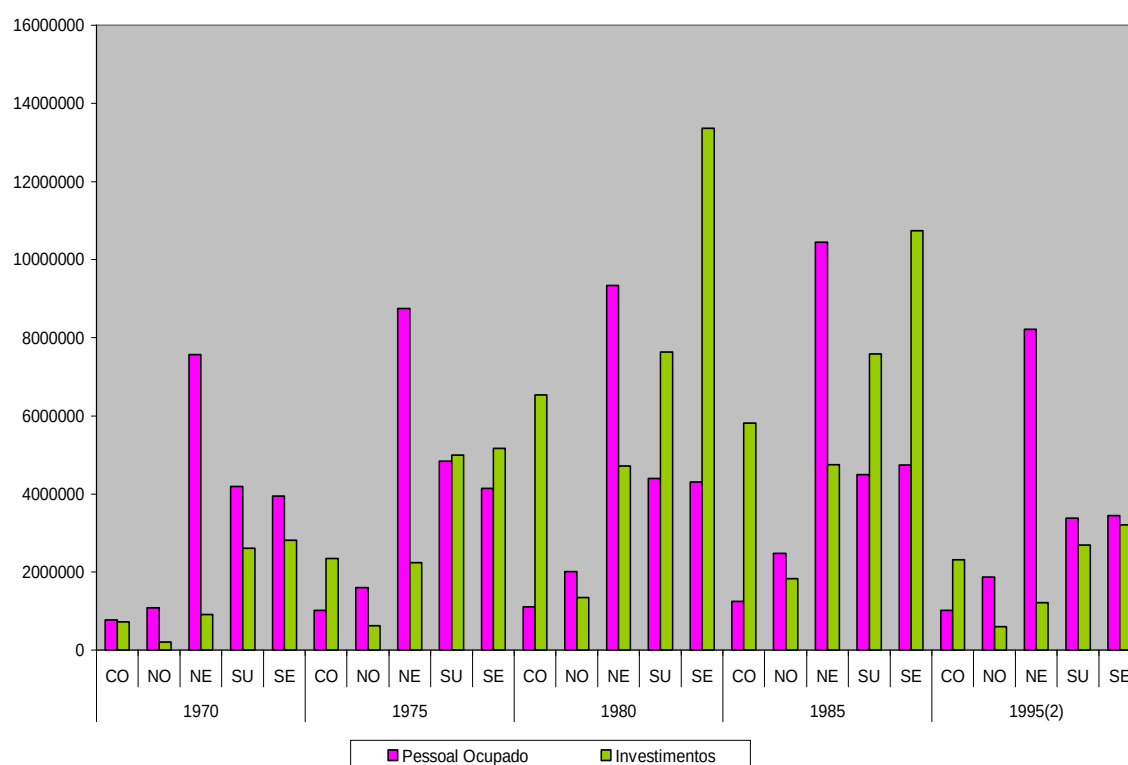
Ambos os massacres representam a posição das elites latifundiárias brasileiras em não ceder um milímetro sequer em relação à questão da terra e da Reforma Agrária. O apoio dos ruralistas à base de sustentação política do governo FHC tem tido como contrapartida duas práticas governamentais: a primeira, posição repressiva aos movimentos sociais; a segunda, no plano econômico, prorrogação – não se sabe até quando – das dívidas destes latifundiários, que não as saldam. (OLIVEIRA, 2001, p. 198).

De acordo com este autor, o Nordeste se destacou na articulação da luta por acesso à terra sendo a região que mais teve ocupações como forma de ações deste movimento durante a década de 1990.

Os aspectos da modernização conservadora no campo são visíveis quando se compara a realização de inversões com o pessoal ocupado nas atividades agropecuárias durante o período de 1975 até a fase de enfraquecimento dos programas da SUDENE

respectiva atividade, em meados da década de 1990, exposta no gráfico 1. A relação inversa entre investimentos e pessoal ocupado verificada em todas as regiões até 1970 sofre uma alteração no Centro-Oeste, Sul e Sudeste, mas permanece para Norte e Nordeste, sendo mais acentuada com o passar do tempo para esta última.

Gráfico 1 – Grandes Regiões: Pessoal Ocupado e Investimentos agropecuários, 1970-1995⁽¹⁾.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA.

⁽¹⁾ Investimentos em R\$ de 2000, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional

⁽²⁾ Número de estabelecimentos referentes ao ano de 1995.

O indicativo é de que os investimentos no intuito de utilizar a força de trabalho rural disponível na região Nordeste, essencialmente no semi-árido, não foram eficazes. Não se contesta que ocorreram transformações, mas se quer demonstrar que longe de rescindir o problema da economia regional, esta questão hoje reifica-se de acordo com Pedrão (2008) sob dois planos desdobrados do quadro acima:

O primeiro corresponde ao alargamento das diferenças de formação de capital e de renda entre o Nordeste e as regiões mais ricas do país e, o segundo, resulta de tendências contraditórias do próprio crescimento do Nordeste, onde os

resultados gerais de crescimento de produto e renda encobrem movimentos de retrocesso da industrialização e de fragilização de importantes setores da produção rural, e uma queda do multiplicador de emprego dos investimentos superior à dos estados mais ricos. (PEDRÃO, 2008, p. 182).

Como consequência, os movimentos migratórios não cessaram, mas se transformaram. Com isto, assistiu-se a dois movimentos: um intenso processo de migração oriundo de outras regiões em direção a zonas de fronteira agrícola atraído pelo *boom* da produção de soja e facilidades creditícias dos programas, provocando a capitalização da agricultura³⁵ e outro intra-região Nordeste, de pequenos produtores descapitalizados em direção às cidades nordestinas de médio porte bem como para as periferias das capitais da região. Na tabela 9, que trata das taxas de crescimento da população comparando cidades com mais de 20.000 habitantes com outras cidades de menor porte e com a população rural, podemos observar esta realidade: o crescimento das primeiras é maior em todos os períodos para um quadro declinante nas outras cidades e na zona rural, mais intensificado nos últimos vinte anos.

Tabela 9 – Região Nordeste e Estados: Crescimento da população rural, das cidades com 20.000 hab. e mais e das de mais cidades, 1960-2000. (%).

	População Rural				População das Cidades com 20.000 hab.e mais				População das demais Cidades.			
	1960-70	1970-80	1980-91	1991-00	1960-70	1970-80	1980-91	1991-00	1960-70	1970-80	1980-91	1991-00
Alagoas	13,5	5,2	2,6	-12,5	138,3	60,0	70,4	33,5	-3,1	47,2	23,7	-1,6
Bahia	12,8	8,8	1,1	-11,3	81,2	78,3	53,9	30,6	19,8	15,9	43,3	-3,5
Ceará	16,7	-4,0	-11,0	-4,0	65,5	157,9	56,0	32,9	53,1	-19,3	28,2	1,3
Maranhão	6,4	26,1	7,9	-22,6	90,3	102,7	83,0	83,9	77,8	22,4	30,0	-7,0
Paraíba	5,7	-4,3	-13,0	-13,3	82,4	55,3	53,2	14,9	11,5	31,7	25,1	2,6
Pernambuco	3,1	0,4	-12,0	-10,4	85,1	50,2	36,1	21,1	5,6	-2,6	23,4	-1,9
Piauí	17,4	18,1	-10,1	-13,2	97,6	95,5	55,8	24,0	74,3	-4,9	111,7	3,4
Rio Grande do Norte	12,6	-3,7	-4,7	-0,8	86,5	69,8	65,9	25,9	55,8	33,5	29,8	7,1
Sergipe	4,5	7,6	-6,2	4,4	80,2	68,9	97,7	29,3	15,9	29,5	18,0	11,6
Nordeste	10,4	6,5	-3,7	-11,3	84,2	77,4	54,1	30,8	28,0	10,6	34,4	-1,0

Fonte: LUMBABO (et al), a partir dos Censos de 1960-2000.

³⁵ Tais zonas de fronteira, sob a generalização de hiterlândia maranhense e circunvizinhanças, tinham, no documento original do GTDN, direcionamento pra produção de alimentos utilizando-se de projetos de colonização da imensa leva de trabalhadores sem condições de produzir no semi-árido.

Tal processo converge para o imobilismo da região semi-árida e a ausência de transformações qualitativas bem como para inexorabilidade da articulação dos trabalhadores rurais, manifestas pelo fim das Ligas Camponesas durante a fase de crescimento autoritário. Somente quando aporta o Movimento dos Sem-Terras (MST) em nível nacional e com sua extensão à região, com maior veemência em fins da década de 1980, esta inexorabilidade será anulada. Para Oliveira (2006) os dois movimentos – Ligas Camponesas e MST – guardam em comum o fato de “recolocar na agenda a reforma agrária com uma abrangência e uma radicalidade” (OLIVEIRA, 2006, p. 271) que, no caso do MST, dado a avançada fase de relações de produção a que assistimos e os fatores convergentes para a questão, é muito mais ampliado.

As transformações promovidas pela política industrial regional, por sua vez, foram, até certo ponto, escamoteadas pela tímida elevação da participação da região na produção industrial nacional. A pouca elevação da população ocupada, apresentada pela tabela 10 em atividades de caráter urbano, contribui para isto.

Tabela 10 – Grandes Regiões: Pessoal Ocupado por Setor (excluindo setor Agropecuário), 1970/95 (%).

	1970			1975			1980			1985			1995		
	Com.	Serv.	Ind.	Com.	Serv.	Ind.	Com.	Serv.	Ind.	Com.	Serv.	Ind.	Com.	Serv.	Ind.
Centro-Oeste	4,07	4,72	1,34	4,99	5,74	1,68	5,66	6,57	2,01	5,92	5,83	2,18	6,57	6,46	3,35
Norte	3,49	1,90	1,53	3,74	2,32	1,83	3,67	2,93	2,55	4,19	3,73	2,68	3,15	3,51	2,43
Nordeste	21,85	16,69	10,48	22,11	15,22	10,22	16,14	11,91	10,44	17,07	14,91	10,80	14,25	16,76	11,13
Sul	18,74	16,87	16,92	19,23	17,15	18,74	20,66	16,60	18,51	20,26	15,15	20,04	20,26	16,26	25,05
Sudeste	51,85	59,82	69,73	49,94	59,58	67,53	53,88	61,99	66,48	52,55	60,38	64,30	55,76	57,02	58,04
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA.

Todavia, conforme já atestamos pautando-nos em Oliveira (1998), não se pode isolar as conseqüências das transformações mais gerais na economia tendendo para condições mais explícitas à concentração de capital na região, cujas implicações na configuração de grupos sociais

envolve uma elevada rotação na propriedade dos capitais, além da revitalização de alguns grupos tradicionais da região, com a formação de algumas empresas de grande porte, mas com uma notável interligação entre a formação de capital e a reprodução do poder político. A ascensão de empresas empreiteiras de obras públicas e de capitais em setores tradicionais, especialmente na produção açucareira e no controle da produção irrigada, são os principais traços dessa nova expansão do capital. O acesso ao crédito e ao controle de oportunidades de financiamento torna-se um dos principais mecanismos dessa acumulação concentrada. (PEDRÃO, 2008, p. 186).

Com isto se definem os novos grupos hegemônicos na região e suas relações com os demais grupos.

3.2. A consolidação de um novo quadro social no Nordeste: a preeminência renovada.

O que vai prevalecer mesmo durante o conjunturalismo e nas fases posteriores é o quadro social promovido pela modernização: as antigas classes hegemônicas apresentadas por Oliveira (1993) são substituídas por grupos compostos ou não de membros pertencentes à realidade nordestina, mas necessariamente ligados à hegemonia nacional subordinadas ao grande capital. (OLIVEIRA, 1993b, 1998; VIEIRA, 2004; PEDRÃO, 2008) que subjuga aos seus desígnios a grande massa de explorados do antigo quadro, agora convertida em “exército de reserva”. Pela observação dos dados da tabela 8 a absorção deste exército se confirma gradativamente de forma muito limitada em todos os setores.

Mesmo assim, não se pode negligenciar o fato de que o crescimento é acompanhado pela diversificação e especialização em bens intermediários e modernização da indústria têxtil, incrementada por uma reestruturação produtiva com um aumento da produção dos pequenos estados.

Vale mais uma vez dizer que as principais modificações ocorreram tendo o capital extra-regional à frente³⁶. Aquele objetivo apresentado na proposição do GTDN de criar no

³⁶ De acordo com Guimarães Neto (s.d., p. 166), divulgando uma pesquisa da Sudene referente ao período de sua criação até o fim da década de 1970, ou seja, no início da inflexão que marca o fim do ciclo de

Nordeste uma burguesia industrial que liderasse a transformação econômica ao contrapor-se com as oligarquias agrárias não fora eficaz na sua completude imediata. Segundo Araújo (2000, p. 79), a exceção a essa regra será o estado do Ceará, onde os “empresários patrocinaram o processo de industrialização”, e de fato surge aí uma classe industrial forte que já na década de 1980 provocará uma inversão significativa, ocupando espaço preponderante na elaboração das políticas econômicas estaduais, suplantando de vez os grupos oligárquicos.

Tal deslocamento ocorrerá também nos demais estados, sendo, no entanto de forma bem mais lenta, ora com a emergência de empresários urbanos aos cargos políticos, ora com a leve mudança nos antigos grupos políticos oligárquicos, associando posse de grandes extensões de terras com novas atividades empresariais, inclusive de meios de comunicação ou ainda setores estimulados pelo programa de incentivos viabilizado através da SUDENE, mais especificamente o Sistema 34/18-Finor.

Muitos destes são também sócios do capital extra-regional, quiçá internacional, revelando tão somente a imutabilidade quanto à submissão dos interesses e instrumentos coletivos regionais aos interesses pessoais renovados constantemente

junto com a transformação das velhas oligarquias em grupos de poder econômico e político que controlam as opções de aplicação de capital e o acesso ao crédito, do mesmo modo como controlaram o acesso à água desde o início do período colonial. O próprio projeto regional de industrialização passa por diversas leituras, cujos aspectos técnicos, tais como a construção de complexos industriais, em moda na década de 80, são substituídos pela integração de cadeias produtivas na década de 90, porém sem grande mudança substantiva. (PEDRÃO, 2008, p. 178).

Agora na recriação da Superintendência, tal mudança no projeto de industrialização será enxergada com maior nitidez.

A relação axiomática de acomodação da política ao interesse econômico é nesse caso incontestável, mesmo se tratando de uma fase de indeterminações como é a atual conjuntura econômica e social. Com efeito, como lembrava Cardoso & Faletto (2004) para o caso latino-americano de forma mais geral,

crescimento intenso e desconcentração econômica nacional, a “nova indústria” implantada no Nordeste, embora registrasse que 57% do número de empresas eram controladas por capitais nordestinos, os grupos nacionais de fora do Nordeste e os grupos econômicos estrangeiros controlavam 62,7% dos investimentos fixos realizados e 57,2% do capital social.

É através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos tenta estabelecer alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos. (CARDOSO & FALETTO, 2004, p. 36).

E é encontrando brechas de adaptação no sistema das atividades econômicas como um todo, que a maioria dos grupos empresariais do Nordeste renovará constantemente a sua preeminência de supremacia. A modernização promovida se por um lado cria condições à homogeneização da acumulação capitalista com um quadro propício de vantagens aos grupos industriais do Centro-Sul, que comandavam este processo, de outro lado produz as condições que favorecem a adaptação pelos grupos hegemônicos, sob a penalidade de serem extintos caso não acompanhem os vetores modernizantes.

Em síntese, o patenteamento de tais grupos, novos empresários ou renovados latifundiários, ao poder político implicará numa ação, diante da ausência de uma política de desenvolvimento regional, ora pela prática desconcertante da guerra fiscal ora pelas reivindicações de retomada de uma política regional bem definida como também pelos clamores de rearticulação da SUDENE.

3.3. Condições de retomada do planejamento regional: a nova SUDENE.

Adicionando o quadro delineado até aqui ao baixo crescimento nacional e regional, as proposições de retomada do planejamento ressurgem no governo Lula, considerando inadequada a forma de administrar voltada unicamente para a manutenção da estabilidade econômica pela gestão dos seus mecanismos garantidores. Na perspectiva do novo governo,

o Estado não pode se limitar nas suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica em reativar o planejamento, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos. (MIN, 2003, p. 5).

É importante salientar que não se está diante do fim do modelo de gestão neoliberal e emergência de um neodesenvolvimentismo com esta postura assumida pelo Estado. Para muitos autores como Paulani (2004), Boito Júnior (2003) e Carvalho (2004) o continuísmo na política econômica é a marca do governo que se instaura em 2003. Para este último, esta

fase verdadeiramente apontará para o triunfo do neoliberalismo que não se caracteriza tão somente pela política macroeconômica como usualmente se pensa. Carvalho (2004, p. 132) exemplifica sua assertiva afirmando que as práticas neoliberais foram além do salvacionismo conjuntural com medidas desnecessárias ao curto prazo. Dentre as ações, estão nesse bojo: a manutenção pelos ocupantes da pasta da Fazenda da estratégia afinada ao ideário neoliberal, as reformas administrativas, a conciliação do discurso com a despolitização da macroeconomia, o convite às parcerias com o setor privado para solucionar problemas usuais, dentre outros tantos.

Há uma similaridade que nos salta à vista entre esse momento e a fase de surgimento da intervenção planejada via SUDENE, no final da década de 1950, que é o caráter de inflexão na condução dos destinos da política econômica pela emergência de um padrão racionalizador das intenções definidas intencionalmente para capacitar ao desenvolvimento econômico e social.

No entanto, como não poderia deixar de ser, existirão inúmeras prerrogativas agregadas à forma de planejamento reinstaurada, que traduzem a expressão dos novos marcos institucionais, sinalizando para a não modificação do paradigma de intervenção emergido nas últimas décadas: apesar de reconhecer a relevância do papel governamental, um avanço sobre as restrições neoliberais, tal papel não assume função ativa principal, mas reaparece mais como catalisadora de condições e agentes capazes de promover o desenvolvimento almejado nos planos e metas. Outro indicativo deste fato é observado quando os próprios moldes de acumulação financeira não são obliterados nos discursos governamentais, como é o caso da proposta do Ministério da Integração de recriação da SUDENE (MIN, 2003, p. 5), ao chamar-se a atenção para a necessidade de flexibilização do planejamento tendo em mente a situação de incerteza que prevalece atualmente.

Chamando para si a responsabilidade de construção de um projeto regional coletivo, o ressurgimento de uma pauta para o planejamento regional toma substância no documento *“Bases para recriação da SUDENE: por uma proposta de desenvolvimento sustentável para o Nordeste”*, lançado em junho de 2003.

Tal planejamento revela-se contestante até certos limites, reproduzindo conforme dito acima elementos da realidade contraditória em que se insere. Na medida em que não se desvincula do padrão de acumulação que exige flexibilidade ele se disponibiliza, enquanto

projeto coletivo, a incorporar dimensões políticas e técnicas se expressando como “jogo de cooperação e conflitos de interesses entre os diversos segmentos da sociedade regional.” (MIN, 2003, p. 5). É bom lembrar que a determinação de se apresentar explicitamente a compleição dos conflitos sociais não havia sido feita nem na constituição original da Superintendência.

Ainda neste sentido de assimilação de pressupostos do padrão neoliberal, podemos observar na proposta da nova SUDENE o processo de ênfase desregrada em conceitos deliberativos da idéia de capital social já apontada aqui por Brandão (2003), como as constantes chamadas para parcerias público-privadas, formação de redes e novas formas de gestão do desenvolvimento, eficácia e eficiência, redes hierarquizadas de cidades, sustentabilidade de iniciativas, capacitação gerencial e laboral. Só a tipo de exemplo, através do uso destes dois últimos termos, em substituição ao conceito de capacitação empresarial e da força de trabalho, implicitamente aparece a intenção de remover os constrangimentos político-ideológicos que naturalmente ele sugere, indo na contramão do que foi afirmado no parágrafo anterior, sobre a apresentação dos conflitos de interesses entre os segmentos da sociedade nordestina³⁷.

É também dessa forma que dos debates realizados para dar fôlego à asserção de retomada da SUDENE se observará o incremento das novas tendências do debate mundial sobre o desenvolvimento influenciado por lutas ambientalistas, pelos direitos femininos, direitos sociais e discriminação racial e a defesa da afirmação das expressões culturais locais contra a os valores de nações hegemônicas. Segundo o documento do Ministério da Integração (MIN, 2003), a dimensão econômica, ao conviver com esses elementos, aponta para a construção de uma proposta de desenvolvimento sustentável, do qual a nova SUDENE não pode estar desvinculada.

Também nesta perspectiva de prover o ressurgimento do planejamento regional com os aspectos que permeiam a fecunda controvérsia sobre o desenvolvimento contemporâneo, Pedrão (2008) assume uma postura mais real, na maioria das vezes negligenciada ao considerar a necessidade de “fundamentar o planejamento numa visão atualizada dos processos sociais” (PEDRÃO, 2008, p. 178). Esta referência de processos sociais

³⁷ É o processo observado por Carvalho (2004, p. 142) ao identificar as categorias neoliberais explícitas na atuação do governo Lula. No caso aqui observado têm-se o desaparecimento dos “temas tradicionais da esquerda, especialmente a disputa entre o capital e o trabalho”, apresentada pelo autor.

atualizados, a ser considerada obrigatória e explícita pela nova SUDENE, está no impacto da nova ordem econômica mundial sobre relações de reprodução do capital e do trabalho.

Em outros termos, deve-se levar em conta que a financeirização do capital levada às suas últimas instâncias na atualidade submete a problemática das relações sociais ao posto coadjuvante promovendo constrangimentos como o desemprego, a concentração de renda, a continuidade da migração - embora em novos aspectos -, e tantos outros que levam à exclusão social. Foi assim que mesmo com o crescimento vigoroso, a questão Nordeste não foi atenuada nestes aspectos e mais uma vez vem à tona como prioridade³⁸.

Legalmente, a SUDENE é recriada pela Lei Complementar No.125/2007³⁹, trazendo essa questão com certa passividade quando comparada à Lei 3.692/59 que criava a SUDENE. O seu artigo 3º, ao definir a finalidade da atual Superintendência, efetiva a intenção de consolidar o caráter de sustentabilidade e inclusão do desenvolvimento promovido por ela.

Longe de assumir uma postura altruísta quanto aos agentes e aspectos que passa a agregar, a concepção de desenvolvimento sustentável tão enfática nas atribuições da nova Superintendência perpassa meramente pela forma de intervenção, como “resultado de uma estratégia articulada pelas grandes corporações econômicas [Banco Mundial, FMI, OMC, dentre outras] e pelo capital financeiro internacional” (VIEIRA, 2004, p. 85) que as mantêm. A concepção que se intenciona evidenciar é que ao agregar as novas tendências do debate mundial, conforme afirmado acima, concretiza-se espaço para escamotear a relação teórica existente entre as formulações do desenvolvimento sustentável e a estratégia neoliberal de desenvolvimento que, para Vieira (2004, p. 83), não se dissipa do paradigma anterior, centrado fundamentalmente na mudança social como resultado do crescimento econômico. A questão regional será assim mais vez articulada no bojo de interesses

³⁸ A percepção do processo de financeirização aqui seguida é proposta pela leitura de Chesnais (1996) definida pelo aspecto que assume o capital nesta etapa de sua reprodução mundial. Para ele “a capacidade intrínseca do capital monetário de delinear um movimento de valorização ‘autônomo’, com características muito específicas, foi alçada pela globalização financeira a um grau sem precedentes na história do capitalismo. As instituições financeiras, bem como os ‘mercados financeiros’(cuos operadores são mais fáceis de identificar do que faz supor essa expressão tão vaga), erguem-se hoje como força independente todopoderosa perante os Estados (que os deixaram adquirir essa posição, quando não os ajudaram), perante as empresas de menores dimensões e perante as classes e grupos sociais despossuídos, que arcam com o peso das ‘exigências dos mercados’ (financeiros).” (CHESNAIS, 1996, p. 239).

³⁹ Publicada no DOU de 4 de janeiro de 2007.

conforme atestara Oliveira (1993) na primeira empreitada, sendo agora articulada por agentes e condicionantes deste quadro associado à atual conjuntura social nordestina.

O resgate à SUDENE não deve ser com isto associado a uma possível idéia de que em virtude da ociosidade das instâncias e agentes formuladores de políticas, foi proposto tal retomada com o único intuito de subjugação. O fato é que na ausência de um órgão de planejamento regional específico para o Nordeste, se cria ou recria-se, portanto mais um aparato de confirmação de um paradigma hegemônico no qual a supremacia de alguns elementos sobre outros é evidente.

Entretanto, pela desagregação dos segmentos sociais apontando para um quadro de indefinição das suas características e identidades, não há uma articulação específica da burguesia regional ou extra-regional por um processo de homogeneização. O capital financeiro mundializado tratou de homogeneizar a heterogeneidade das classes sociais (Boito Júnior, 2004) e a mobilização pela nova intervenção no Nordeste e conseqüente reestabelecimento da SUDENE resulta do interesse deste capital que encontra apoio nos diversos segmentos da sociedade, com maior destaque na participação das elites empresariais locais ao reclamarem uma reserva que lhes garanta fazer parte da ciranda internacional, a ser estabelecida com o novo quadro proposto.

3.4. Uma análise da nova proposta da SUDENE face aos novos marcos regulatórios.

3.4.1. O diagnóstico.

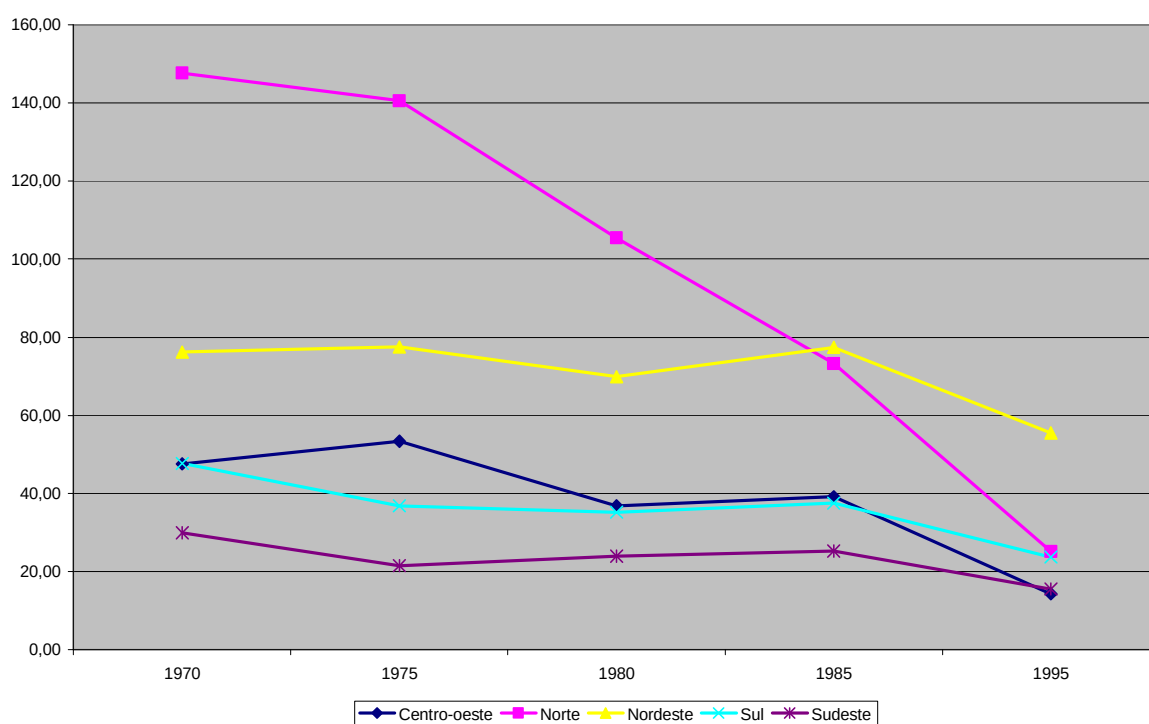
No estudo que dá bases para a recriação da SUDENE acima aludido alguns levantamentos foram realizados para demonstrar o dinamismo e a estreiteza da base econômica regional, partindo agora de uma extensa e diversificada literatura existente sobre o assunto⁴⁰. Os pontos apresentados reportam-se a: os fatores e dimensões de exclusão social, a fragilidade da economia rural, a heterogeneidade sub-regional, a vulnerabilidade

⁴⁰ Sobre a realização de estudos e relatórios sobre a realidade econômica e social nordestina é interessante a visão de Pedrão (2008, p. 178) quando critica a cumulatividade e riqueza dos diagnósticos, considerando-as cada vez mais detalhadas. Na sua visão, isto não procede precisamente pois não se tem em vista a descontinuidade das políticas e dos estudos, a inexistência de diálogo entre as políticas econômicas que levam a percas de informações e conhecimento.

do semi-árido, o atraso científico tecnológico, o arrefecimento dos investimentos, o retrocesso no processo articulação internacional e, finalmente à fratura política regional.

Toda a realidade que pode ser descrita a partir desses tópicos está relacionada com as implicações da modernização conservadora e boa parte apresenta inter-relações que apontam para um movimento dialético de construção do quadro que justificará os regulamentos da nova articulação da SUDENE. Analisaremos cada um desses pontos. Iniciamos fazendo referência ao aspecto intocável da economia rural, afirmando que a manutenção da estrutura fundiária pela prática de programas rurais intensivos em capital, ao longo deste período, privilegiando uns poucos produtos e desprezando a diversificação, contribuiu para a **fragilidade da economia rural e a vulnerabilidade do semi-árido**.

Gráfico 2 – Grandes Regiões: Relação entre os não-proprietários¹ e os proprietários de terras, 1970-1995.



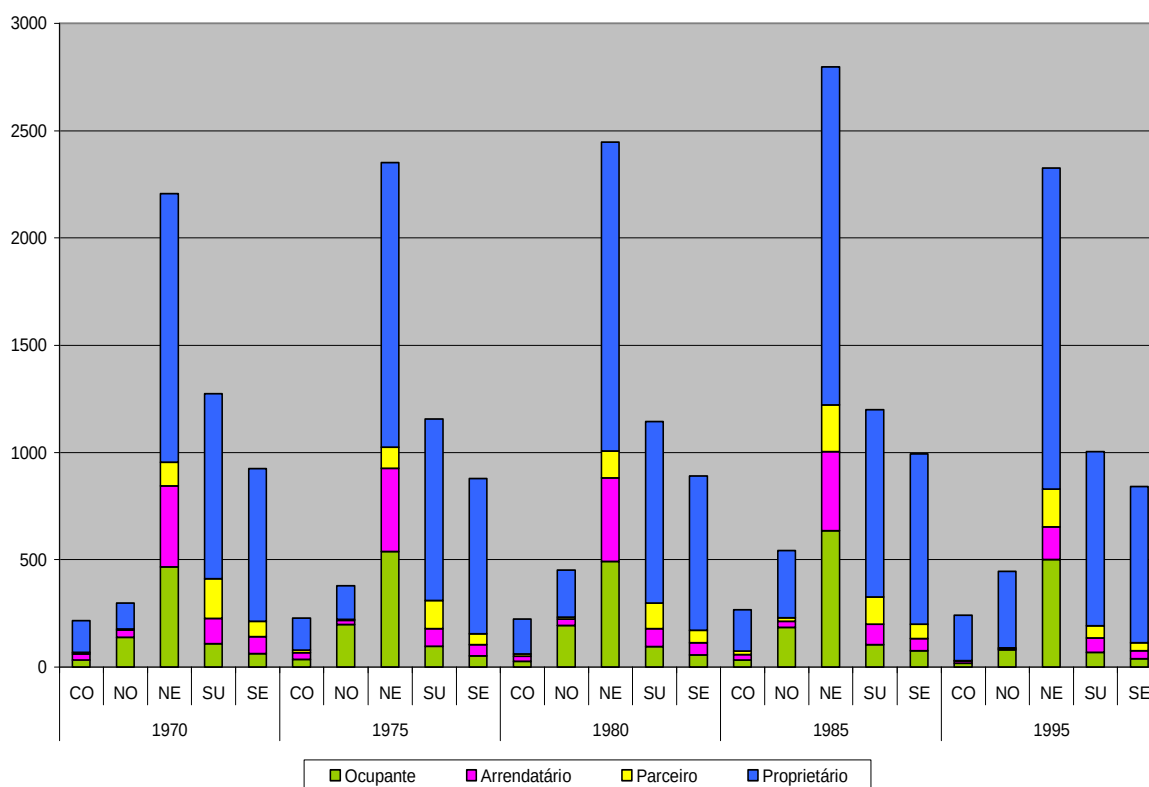
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA.

O gráfico acima trata da relação entre os não-proprietários e os proprietários de terra ao longo do período da modernização na qual se observa claramente a estabilidade dessa relação para a região Nordeste se comparada às demais regiões. Em meados da década de

1990 a relação nordestina era maior de todas as regiões, até mesmo maior do que a região Norte com forte presença de “ocupantes”.

Isto confirma a permanência secular de poucos proprietários em relação às outras formas de ligação à terra e, mais ainda, nestas formas de não-proprietários, a manutenção de relações semi-capitalísticas de trabalho como os parceiros conforme observado no gráfico 3. Este é um dos grandes empecilhos que impedem definitivamente a modernização das relações de produção na região.

Gráfico 3 – Grandes Regiões: Produtor Rural de acordo com sua condição (ocupante, arrendatário, parceiro ou proprietário), 1970-1995 (em 1000).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA.

Na outra face, sem promover mudanças na má formação do complexo agropecuário, os grandes contingentes populacionais mantiveram-se inabilitados à inclusão social, migrando para as cidades. A migração que agora ocorre não obedece apenas ao fluxo inter-regional, assumindo nova dimensão: do campo até mesmo para os pequenos núcleos

urbanos da região conforme observa Veiga (2002) na sua tese de que Brasil é menos urbano do que parece, sendo este processo mais intenso no caso nordestino.

O dinamismo econômico outrora alcançado em determinados setores, de localização definida pela disponibilidade de recursos naturais ou de infra-estrutura não apenas convergiu para tal processo como imprimiu um adensamento da **heterogeneidade inter-regional**, ou sub-regional conforme aparece no relatório do Ministério da Integração. A anterior existência bem definida dos complexos econômicos de origem colonial dá lugar a uma diversidade justapondo as “ilhas de dinamismo”, distribuídas por toda a região, a espaços estagnados na quase totalidade localizados no semi-árido.

Quanto ao **arrefecimento dos investimentos e ao retrocesso de articulação com os mercados internacionais**, ambos podem ser compreendidos à luz das inflexões provocadas pela própria crise econômica que por sua vez compromete a capacidade de crescimento das regiões e, face aos marcos de competitividades vigentes, comprometem a capacidade de inserção que não se limita ao Nordeste, mas à economia brasileira em si.

O ponto que mais torna concreto o resultado desses movimentos e a sua intrínseca ligação com o processo de modernização conservadora conduzido pela SUDENE levantado no documento que propõe sua recriação é a **fratura política regional**. Na ausência de uma política de desenvolvimento para o Nordeste, diante de uma crise fiscal e financeira aguda e dada a subsequente emergência do novo quadro institucional com enfoque na eficiência das micro-instâncias, há um rompimento com a idéia de projeto regional, que para Furtado (1989: p. 128, 174) fora a maior conquista da SUDENE. Tânia Barcelar de Araújo, coordenadora da equipe que formulou a nova proposta, converge nesta visão ao lembrar que a fratura política regional se consubstancia na plena ausência do Estado, consolidada gradativamente desde meados dos anos 1980 e que “substituindo a sua presença coordenadora tem-se, hoje, as regiões se digladiando na “guerra fiscal” que o país tem vivido sobretudo nos anos 90.” (ARAÚJO, 2001, p. 89). Esta visão já foi apresentada neste trabalho recorrendo as proposições de Francisco de Oliveira.

Sobre as dificuldades de ativação de uma política de desenvolvimento regional efetiva e coerente com as condições nordestinas atuais, Guimarães Neto (1997) aponta alguns obstáculos como a necessidade de restaurar a capacidade de investir e também da

capacidade de estimular investimentos privados, diante de um ambiente de incertezas bem mais complexo do antes. Mas o principal obstáculo levantado por ele está na

relativa acomodação e conformismo das lideranças econômicas das regiões, as quais, potencialmente, deveriam, por meio dos grupos sociais e econômicos de maior vocalização, propor modificações no planejamento regional e nas políticas de desenvolvimento territorial. O temor de perder, num processo de reestruturação que venha a ocorrer, o acesso que têm, presentemente, aos estímulos fiscais e financeiros, e o fato de se beneficiarem dos instrumentos — em alguns casos não somente parcos como inadequados, que algumas agências ainda dispõem — reduzem a vontade e a capacidade de mudança no sentido de criar novas formas de atuação estatal por meio de políticas de desenvolvimento regional, mais apropriadas para o novo quadro social e econômico. É esse, provavelmente, um novo aspecto da crise, com destaque para sua dimensão política, que se traduz no imobilismo. (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 85-86).

A recriação da SUDENE no discurso governamental insere-se como instrumento soldante da ruptura na federalização, que para tanto se intenta a mover “todo e qualquer esforço aditivo à mera regionalização das diretrizes, ações e recursos setoriais e, portanto, ordinários de governo” (MIN, 2003, p. 32). Na definição das competências da SUDENE no art. 4º da Lei 125/2007 - incisos II, III, IV e VI mais diretamente -, são bem nítidas as prescrições de regionalização das políticas nacionais, principalmente nas ações dos Ministérios setoriais. Para tanto, dentre os instrumentos formulados está o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, especificado posteriormente no capítulo IV da mesma lei, totalmente amarrado às definições das políticas públicas federais para a região ao ser tramitado juntamente com o Plano Plurianual (PPA).

Foram traçados macro-objetivos em sintonia com as aspirações das políticas nacionais na busca pela “inclusão sociocultural, econômica e política dos segmentos da população ora à margem do desenvolvimento.” (MIN, 2003, p. 32). De maneira mais geral é a busca de inclusão cidadã pela ampliação da base produtiva e democratização dos ativos estratégicos ao desenvolvimento. Dentre tais ativos, figuram a educação, o acesso ao crédito e a terra. Vale destacar, entretanto, que o documento *Bases para Recriação da SUDENE* refere-se poucas vezes às necessidades de implementação de programas de reestruturação fundiária, sendo mais enfático em medidas relacionadas à ampliação da base produtiva.

A relevância proporcionada nos discursos e metas oficiais aos aspectos da inclusão social ao desenvolvimento, conforme destacado no parágrafo anterior, gera inúmeros

tópicos que merecem melhor qualificação face aos objetivos deste trabalho. As vigorosas taxas de crescimento da economia nordestina estiveram justapostas à aviltante evolução no quadro social e “a novidade agora é que a ‘questão nordestina’ é a de níveis de miséria produzidos pela própria expansão econômica.” (OLIVEIRA, 1998, p. 119). Por isso o empolamento da promoção do desenvolvimento nordestino sob esta nova perspectiva da questão regional em torno das dimensões e fatores de exclusão social.

A tabela 11 apresenta a evolução da pobreza desde a fase de boas taxas crescimento econômico regional até a década atual. Numa rápida, análise os dados já dispensam comentários em torno da prevalência da pobreza nordestina: mais da metade da população tem renda que se enquadra na linha de pobreza. Mesmo no momento que antecede ao desmonte definitivo da SUDENE, décadas de 1970-80, podemos deduzir a primazia das medidas de promoção do crescimento econômico em detrimento das preocupações com outros aspectos mais efetivos de inclusão social.

Tabela 11 – Grandes Regiões: Proporção de pobres¹, 1970 - 2005(%).

	1970	1980	1991	2001	2005
Região Centro-oeste	73,71	37,48	39,31	25,25	20,55
Região Norte	80,1	51,29	58,63	45,54	42,85
Região Nordeste	87,85	66,53	71,68	59,97	53,66
Região Sul	69,89	31,92	36,88	24,46	18,8
Região Sudeste	50,6	22,65	29,66	22,57	19,06

Fonte: IPEA

¹ Percentual de pessoas com renda familiar per capita inferior à linha de pobreza (definida como metade do salário mínimo de set/1991 para os anos de 1970, 1980, 1991 e metade do salário mínimo de ago/2000 para os anos de 2001 e 2005).

Se levarmos em consideração estes mesmos dados referentes aos estados do Brasil, a situação dos estados do Nordeste se mostra ainda mais preocupante: no Maranhão o número chegava a 66,81% da população no ano de 2000. Os demais estados não fogem à regra, pois das treze unidades da federação que tinham acima de 50% de sua população na linha de pobreza, figuravam os nove estados nordestinos. Quando se compara com o estado de São Paulo, mais rico do país com 14,37% de sua população definida como pobre, este estorvo social é alarmante.

A demonstração do quadro de pobreza e de crescentes desigualdades está no cerne da conformação das classes sociais da região, ameaçando novamente a realização do capital

no âmbito nordestino, tal qual demonstrara Oliveira (2003) no outro momento de promoção do desenvolvimento regional. Desta vez o movimento se dá numa etapa mais obscura da acumulação que compromete a própria capacidade de articulação governamental diante do pseudo-desafio incomensurável de sobrepujar a crise social, mais insurgida do que nunca na periferia. É nesta cisão que para Pedrão (2008, p. 177) a retomada do planejamento econômico no Nordeste pelo movimento de reabertura da SUDENE, se dá tendo como pano de fundo um momento de expectativas com relação às políticas públicas na sua sensibilidade à pobreza crítica e crônica, como também pela participação dos órgãos de classe nas discussões sobre a região.

Foi neste sentido que, conforme já anunciado, as medidas praticadas no intuito de levar ao Nordeste os processos industrializantes detectados no Centro-Sul inseriram a região na ótica da acumulação nacional, assentida à dinâmica do capitalismo mundial. Entretanto, pelo seu próprio caráter contraditório, a acumulação acentua a insensatez da realidade social regional, também marcada por contradições específicas de sua formação, longe de serem superadas.

O acirramento de indicadores que marcam a desigualdade aponta para uma estratificação social que embora distinta na proporção da composição e caracterização de seus grupos muito se assemelha nos prolongamentos de suas inter-relações cujo registro maior é a exclusão de massas, a concentração da renda e dos demais ativos e uma conjuntura catastrófica que não se limita às periferias das grandes cidades nem ao semi-árido descapitalizado. A promoção de homogeneização da acumulação do capital extra-regional conforme a tese de Oliveira (1993) tem como implicação a homogeneização da desigualdade a todo o espaço regional.

A tabela 12 ilustra esta alarmante desigualdade na distribuição da renda que prevalece na realidade nordestina na primeira metade desta década, e a compara com outras regiões, com o estado de São Paulo, epicentro da acumulação capitalista nacional, e com o Brasil.

Tabela 12 – Brasil, Grandes Regiões e Estados do Nordeste: Razão Anual entre a renda dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres¹, 2001 - 2005.

	2001	2002	2003	2004	2005
Centro-oeste	22,35	22,07	20,41	19,10	19,65
Norte	18,49	18,32	16,18	15,83	15,02
Nordeste	22,93	21,82	20,84	20,41	19,09
Alagoas	23,48	22,55	22,92	19,51	18,70
Bahia	22,14	21,49	21,37	17,43	17,32
Ceará	24,75	21,40	19,12	19,37	20,19
Maranhão	19,61	18,16	19,81	24,39	14,42
Paraíba	21,86	21,88	18,71	21,57	19,77
Pernambuco	25,58	23,86	21,65	23,60	20,79
Piauí	23,56	25,40	24,46	21,15	21,77
Rio Grande do Norte	20,92	21,01	18,14	19,02	21,86
Sergipe	19,78	18,02	20,27	18,19	17,53
Sul	17,00	15,26	15,28	14,57	14,10
Sudeste	19,19	18,51	18,00	16,37	16,42
São Paulo	17,40	17,57	16,80	15,05	15,43
Brasil	23,33	22,19	21,42	19,89	19,53

Fonte: Elaboração a partir de dados do IPEA.

¹ Comparação entre a renda média dos indivíduos pertencentes ao décimo mais rico da população com a renda média dos indivíduos pertencentes aos quatro décimos mais pobres da mesma população.

De acordo com os dados, novamente os estados nordestinos trazem o pior quadro, embora enquanto região esteja sempre próximo do Centro-Oeste. Chama atenção os casos do Rio Grande do Norte e do Piauí, com as maiores razões entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres, respectivamente de 21,86% e 21,77%, seguidos por Pernambuco e Ceará, dois estados que foram mais beneficiadas pela dinamização promovida pelos programas de fomento à atividade produtiva a partir dos anos 1960 e mais intensivamente 1970⁴¹.

⁴¹ Embora não tangencie diretamente os objetivos deste trabalho, esclarecemos que para o caso das demais unidades da federação vale ressaltar a especificidade do Distrito Federal que apresenta em 2005 a maior razão entre ricos e pobres (26,53%) em virtude das peculiaridades advindas pela justaposição entre os altos salários das atividades administrativas e os baixos rendimentos observados na imensa periferia das cidades satélites. Excluindo o Distrito Federal, os estados da Região Nordeste possuem as maiores razões entre os dois grupos.

Tabela 13 – Brasil, Regiões e Estados do Nordeste: Comparação entre a Renda per Capita Geral e a Renda per Capita Média do 1% mais rico da população, 2001-2005.

		2001		2005
	Renda per capita	Renda per capita média do 1% mais rico	Renda per capita	Renda per capita média do 1% mais rico
Centro-oeste	384,88	5245,41	411,39	5399,03
Norte	255,28	3448,35	239,40	2808,37
Nordeste	208,95	2936,47	218,79	2894,20
Alagoas	161,81	2872,79	159,48	2171,46
Bahia	181,90	2909,88	197,38	2675,34
Ceará	184,69	3342,92	191,63	2906,07
Maranhão	150,52	2279,61	145,31	1928,73
Paraíba	178,44	2945,70	217,34	3579,04
Pernambuco	202,07	3259,94	208,50	3258,34
Piauí	166,43	2626,37	182,86	2951,38
Rio Grande do Norte	203,83	2862,51	242,96	3972,74
Sergipe	190,57	2009,98	223,39	2607,83
Sul	419,47	4803,34	439,03	4474,26
Sudeste	404,12	5288,07	411,49	5081,23
Brasil	332,12	4619,25	340,34	4415,91

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA.

A tabela 13 acima confirma a realidade apresentada pelos dados anteriores, pela comparação entre a renda per capita média da população com a renda per capita média do 1% mais rico durante o mesmo período. Os dados estão apresentados para os anos mais recentes para demonstrar que não obstante os aumentos na média de renda, estes ocorrem relacionados mais aos ganhos de estratos mais privilegiados da população. De forma mais detalhada, pode-se observar que em alguns dos estados nordestinos mais pobres (Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), a renda média do 1% mais rico aumentou.

3.4.2. As diretrizes para o desenvolvimento nordestino.

É por tão alarmante conjunto de fatores que os textos reapresentando a necessidade da SUDENE na atualidade são enfáticos quanto à inclusão cidadã através da ampliação da base econômica e distribuição de ativos. Entretanto, como era de se esperar, a proposta da

Superintendência vem com profundas diferenças da concepção original. Conforme dito anteriormente, seladas pelas recentes diretrizes do vigente modo de intervenção intimamente ligado aos desdobramentos no âmbito global, as proposições são carregadas de pressupostos que induzem a articulação de micro instâncias face às possibilidades de inserção da região e suas sub-regiões no plano nacional e internacional. Assim, as macro-diretrizes do desenvolvimento regional a serem seguidas seriam segundo o Ministério da Integração (MIN, 2003, p. 41), portanto: 1) concentração das atenções na articulação política; 2) valorização da sustentabilidade ambiental; 3) mobilização para recuperação da capacidade de investir; 4) adoção da capacitação e da inovação como focos de promoção e pilares de sustentação do desenvolvimento na região e; 5) tratamento em múltiplas escalas. Estas diretrizes surgem em sintonia com os pontos levantados pelo diagnóstico já tratado anteriormente.

A) Concentração das atenções na articulação política.

Para concretização da primeira diretriz apontada, é apresentada como necessidade a reinstauração da SUDENE, com um formato adaptado aos marcos regulatórios atuais que, como já destacado, são definidos com certa margem de contradição face à contestável realidade vigente. Tal percepção se revela já na definição do objetivo geral: uma dissonância surge entre o que se propôs no estudo que fundamenta a recriação da SUDENE e a lei que a efetiva (Lei Complementar No. 125/07). Enquanto no primeiro, o objetivo da autarquia é “articular e fomentar a cooperação das forças sociais representativas para promover o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste, a preservação cultural e a integração competitiva da base econômica da Região nos mercados nacional e internacional.” (MIN, 2003, p. 46), são retirados da lei os termos indicativos do papel das forças sociais.

Conquanto seja uma questão mínima, é bem maior o que ela traduz em termos de margem de acorrimento dos grupos sociais quanto às políticas públicas a serem implementadas e suas respectivas relações no atual contexto. Ao colocarmos a potente constância de uma grande maioria de despojados na economia nordestina frente à mobilização por uma nova SUDENE em sintonia com os novos marcos, ateia-se a

renovação de contradições. Dentre elas podemos destacar a tentativa de escamotear a gritante realidade de conflitos sociais com as especificidades ainda presentes justapostas à permanência de desigualdade na apropriação da renda, enfatizando questões relativas à inserção competitiva da região no mercado global. É como se a questão regional se resumisse simplesmente a esta inserção e sua superação partisse de iniciativas pontuais funcionalizando a questão social, conforme atesta Oliveira (2004, p. 37) se referindo à articulação dos arranjos produtivos locais tão em voga atualmente e defendidos no próprio documento, nas suas linhas estratégicas de ação (MIN, 2003, p. 36-39).

Ainda que prevalecesse o objetivo geral nas formas propostas pelo relatório *Bases para Recriação da SUDENE*, podemos identificar a falta de sincronia entre mobilizar as forças sociais populares, essencialmente trabalhadores sem possibilidades de inserção em quase todos os setores da atividade econômica conforme vimos pelos dados, e aspectos de uma integração competitiva que suprimem grosso modo os conflitos sociais continuando a ser um tipo de planejamento “defensivo, voltando-se para iniciativas menos conflitivas ou que poderiam contar com o apoio das classes médias, sem enfrentar os fundamentos do atraso em conflitos de interesse e em movimentos regionais de reconcentração de capital” (PEDRÃO, 2008, p. 189) que é o que verdadeiramente ocorre no Nordeste.

No âmbito da articulação política, vale ainda dizer que o status administrativo da nova SUDENE adicionado à forma assumida pela composição do Conselho Deliberativo demonstra, de forma tácita, certo amálgama entre o elevado poder representativo dos componentes e a efetiva mobilização de esforços para promover políticas regionais. O que se quer dizer é que, ao contar com a participação de todos os Ministros de Estado no Conselho, por exemplo, isto não é indicativo de que as margens políticas para a prática de uma política regional serão maiores ou até mesmo que a preocupação com Nordeste assumirá proporções pungentes. A comparação com o Conselho Deliberativo da primeira SUDENE, cujos representantes ministeriais eram especificamente de pastas concernentes mais diretas à promoção do desenvolvimento, é útil nesta compreensão. A mobilização política se dava de forma mais pontual, motivando, portanto, um aparato mais consistente.

O quadro a seguir compara a composição dos Conselhos de acordo com a Lei 3.962/59 e a Lei Complementar 125/07 referindo-se respectivamente à SUDENE original e à nova SUDENE.

Quadro 4 – Composição do Conselho Deliberativo da SUDENE Original (Lei 3.692/59) com o da Nova SUDENE (LC 125/07).

SUDENE ORIGINAL		NOVA SUDENE	
REPRESENTAÇÃO	QUANTIDADE	REPRESENTAÇÃO	QUANTIDADE
Representantes dos Governadores dos Estados do Nordeste	9	Governadores dos estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais e Espírito Santo.	11
Membros Natos: Superintendente da SUDENE, Diretor Geral do DNOCS, Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF.	3	Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão.	3
Ministros da Agricultura; Educação e Cultura; Fazenda; Saúde; Trabalho, Indústria e Comércio; Viação e Obras Públicas.	6	Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo.	*
Representante do Banco do Brasil S/A	1	Representantes dos municípios da área de atuação, escolhidos na forma a ser definida em ato do Poder Executivo.	3
Representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE	1	Representantes da classe empresarial e da classe trabalhadora, também escolhidos com forma a ser definida por ato do Poder Executivo.	6 (3 de cada grupo)
Representante do Banco do Nordeste do Brasil S/A	1	Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB)	1
		Superintendente	1
TOTAL	21	TOTAL	25

Fonte: Lei 3.692/59 e Lei Complementar 125/07.

* Não há informações disponíveis de quais Ministérios terão representação ou mesmo se todos participarão

Observação: Nos dois casos, o Presidente da República presidirá o Conselhos nas reuniões em que participar.

O status administrativo converge nesta percepção: antes o superintendente tinha autonomia com prerrogativas de ministro extraordinário, vinculado diretamente ao Presidente da República, que presidia as reuniões do Conselho, ao passo que na nova SUDENE a vinculação do superintendente é ao Ministro da Integração, que atualmente preside o Conselho.

B) Valorização da sustentabilidade ambiental.

A macro-diretriz seguinte, da valorização da sustentabilidade ambiental, é outro determinante de contraversão nas discussões recentes sobre o desenvolvimento econômico assimiladas na recriação da Superintendência. Segundo já apontado neste trabalho, a concepção de desenvolvimento sustentável assume duas vias quando é apropriada pelo novo paradigma de intervenção e promoção do desenvolvimento: se por um lado defende a racionalidade no uso dos recursos, por outro vê a expansão dos mercados como única forma de promoção da mudança social. Conforme Vieira (2004, p. 111), o ajustamento às condições do meio ecológico por parte da reprodução homogeneizada do capital está presente nas ações do Estado. E isto em si não é uma particularidade da nova SUDENE enquanto assimiladora dos arquezos da sustentabilidade do desenvolvimento a ser promovido mas uma generalização da concepção de desenvolvimento sustentável em voga.

C) Mobilização para recuperação da capacidade de investir.

A mobilização para recuperação da capacidade de investir concerne à diferenciação do Nordeste quanto ao financiamento da iniciativa privada tal qual substanciado no Sistema 34/18-Finor adicionado a uma também distinção no Orçamental Federal por parte do planejamento e das respectivas políticas, expostas nas competências da SUDENE apresentadas no artigo 4º. da Lei 125/07 (DOU, 4/jan/2007). No artigo seguinte, são especificados os instrumentos para o cumprimento destas competências figurando entre eles o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

Ainda neste aspecto, a autonomia financeira da Superintendência está relacionada com a mobilização da capacidade de investir, tendo em vista a disponibilidade de recursos

para realizar suas obras de infra-estrutura e implementar programas. Para tanto, de acordo com a referida lei, suas receitas são provenientes de dotações orçamentárias da União e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, correspondente a 2% do valor de cada liberação de recursos para a região.

Através de tais mecanismos, percebe-se que apesar do incremento de novas concepções ao planejamento do desenvolvimento regional normatizando-o ao contexto do atual paradigma, a retomada oficial da SUDENE continua permeada de instrumentos construídos sob o paradigma desenvolvimentista, como é o caso dos incentivos creditícios e das suas dotações financeiras. Com relação aos Fundos de Financiamento do Nordeste e de Desenvolvimento do Nordeste, algumas alterações foram realizadas em leis anteriores que os regulamentavam⁴².

D) Adoção da capacitação e da inovação como focos de promoção e pilares de sustentação do desenvolvimento na região.

A quarta macro-diretriz sobre adoção de capacitação e inovação como focos de promoção e pilares de sustentação do desenvolvimento na região concretiza-se basicamente em metas de atualização em consonância com os novos padrões de modernização tecnológica. De fato, o relatório do Ministério da Interação (MIN, 2003, p. 43) harmonizado com os avanços tecnológicos admite no seu diagnóstico além do atraso, a forte concentração do sistema regional de ciência, tecnologia e inovação. Segundo o documento,

a maior parte das instituições de excelência em pesquisa (universidades e institutos) está sediada no Sudeste. Não há no Nordeste um só instituto nacional de pesquisa dentre aqueles vinculados ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Os investimentos *per capita* realizados pelo CNPq em bolsas e fomento à pesquisa, tomados na média do período 1998-2000, também servem para ilustrar a característica essencialmente concentradora do presente sistema nacional de C&T (MIN, 2003, p. 28-29).

Este valor per capita realizado pelo CNPq em bolsas de fomento à pesquisa por população nas regiões demonstra que no Nordeste o mesmo correspondeu a um terço

⁴² Mais precisamente a Lei 7.827 de 27/set/1989 para o Fundo de Financiamento do Nordeste e a Medida Provisória de 24/ago/2001 para o Fundo de Desenvolvimento. A Lei 9.808 de 20/jul/1999 que define as diretrizes e incentivos para o desenvolvimento regional permaneceu vigorando.

daquele realizado no Sudeste e a menos da metade do referente às regiões Sul e Centro-Oeste.

Os estímulos em ciência, tecnologia e inovação são concebidos também em harmonia com o objetivo de democratização de ativos estratégicos ao desenvolvimento, uma das funções maiores atribuídas à nova SUDENE. Assim, o documento aponta para a forte necessidade de atuação governamental nesses aspectos reconhecendo as características sistêmicas do processo de inovação e, portanto o seu condicionamento à existência de políticas públicas e um qualificado conjunto de instituições bem articuladas.

É importante não esquecer a constatação apresentada no relatório de que o setor produtivo privado nordestino tem baixa participação no esforço nacional de inovação. Nas circunstâncias colocadas, a idéia volta-se para superar este gargalo sendo o desenvolvimento tecnológico almejado com esta medida uma ferramenta para ampliação das cadeias produtivas, através da assistência técnica das instituições de pesquisa ao setor produtivo. Não obstante, esta política se mostra evasiva quanto às melhorias qualitativas diretas e à real democratização de ativos oportuna ao desenvolvimento, visto que é posta quase com exclusividade à serviço dos setores privados, à medida que é uma das políticas concebidas para efetivar a construção da competitividade nordestina, juntamente com as políticas de capacitação para o trabalho e ampliação e modernização da infra-estrutura, que também demandam determinada base de produção do conhecimento.

Mais uma vez o aparato mobilizado para desobstruir os estrangulamentos sociais de desigualdade na região encobre nos seus subterfúgios a orientação de atender às necessidades de uma formação de capital mais homogênea no espaço, segundo justifica Vieira (2004, p. 111). Como exemplo, podemos observar a ausência de instalação de centros formadores de quadro especializado de combate às endemias regionais ou mesmo que qualifique mão-de-obra apta às suas condições físicas rurais.

É indispensável lembrar que os avanços recentes percebidos na região Nordeste referentes à capacitação para o trabalho se deram em torno da melhoria limitada da escolarização básica. Este processo para Frigoto (1999, p. 44-47) tinha como dínamo essencialmente a exigência de organismos internacionais como Banco Mundial e UNESCO, a serviço das elites internacionais e seus desdobramentos nacionais, como requisito básico para renovação no fluxo de recursos durante a década de 1980.

E) *Tratamento em múltiplas escalas.*

Por fim, o tratamento em múltiplas escalas é legitimado pela articulação das micro-instâncias já referidas neste trabalho, que por sua vez se inserem na envergadura do neoliberalismo e seu desmonte das categorias regionais consolidadas ao longo da construção histórica da questão regional e suas vinculações com o modo de intervenção governamental.

Destarte, de acordo o documento de proposta de recriação da SUDENE, se desenvolveu no Nordeste ao longo dos anos um crescimento que aguçou as heterogeneidades espaciais no seu interior, com a diferenciação bem definida de três sub-regiões com uma faixa oriental, do litoral e Zona da Mata, uma faixa ocidental, dos cerrados, e uma faixa central do semi-árido.

É pertinente lembrar que no âmbito geográfico esta diferenciação era percebida mais ou menos neste mesmo padrão na fase da primeira criação da SUDENE. A mudança ocorre açodadamente por dois aspectos: inicialmente pela impressão também diferenciada proporcionada pelo crescimento nesses espaços ao longo dos anos 1960-70 e de forma mais tenra nos anos 1980, que altera o papel da inserção particular de cada um deles na região e no desenvolvimento nacional⁴³, e, por outro lado, pela nova maneira de pensar a diferenciação intra-regional a ser assumida pela renovada intervenção planejada sob os auspícios dos conceitos de consolidação das redes urbanas. Nesta perspectiva, segundo o documento,

a heterogeneidade espacial no interior do Nordeste dá lugar à *fragilidade da rede urbana* regional das áreas menos dinâmicas, o que traz implicações no desempenho da economia. De modo especial no que se refere à desvantagem competitiva da Região em relação às outras de maior nível de renda, mais industrializadas e com uma rede urbana mais estruturada e de maior densidade. (MIN, 2003, p. 25).

⁴³ As transformações produtivas operadas nestes espaços já foram descritas, como é o caso da fronteira agrícola no ocidente se dinamizando na produção de grãos para a exportação pautando-se na grande propriedade, característica também notada na grande pecuária beneficiada pelo crédito dos programas do período militar (PIN, PROTERRA) na faixa central semi-árida e, finalmente do avanço na implantação da indústria de bens intermediários no oriente do litoral e Zona da Mata e manutenção da atividade canavieira quase nas mesmas condições estruturais de antes.

A questão prioritária é a promoção do desenvolvimento local pela interação das medidas estratégicas da ação maior da política regional a ser empreendida pela nova Superintendência. De acordo com discurso, ao possibilitar o acesso aos ativos artífices do desenvolvimento, concretizam-se as formas de inserção da população pobre nos dinamos da expansão do mercado. Estas formas estão diretamente ligadas à construção da competitividade pela eficiência, resultado dentre outras coisas de uma mão-de-obra mais apta, culminando com a consolidação dos arranjos produtivos locais e no espaço regional, sendo que tais ações estarão mobilizadas em diferentes escalas corporificando a idéia de desenvolvimento local reificada no tratamento em múltiplas escalas aqui qualificado.

Recorrendo mais uma vez ao pensamento de Francisco de Oliveira, podemos compreender esse desdobramento como exigência dos condicionantes da atual fase do capitalismo mundial e sua evidente implicação na definição das macro-diretrizes acima tratadas, para a retomada da ação estatal planejada no Nordeste. Sendo assim, o retorno do tema do planejamento regional à pauta das preocupações governamentais mais do que nunca atende a interesses da realização do capital posta a perigo pelo alarmante quadro social de desigualdade, cujos dados para o Nordeste foram aqui apresentados. Segundo Oliveira (2004, p. 24-25), esta ação se dá como forma de livrar-se da aleatoriedade que domina a localização dos investimentos produtivos governada tão somente pela financeirização, tendo como efeito direto uma irresoluta divisão regional do trabalho. As guerras fiscais entre as unidades da federação para atração de empresas novamente servem de exemplo, ao enfatizar, dentre as vantagens, o reduzido preço da força de trabalho.

3.5. A incongruência da sociedade nordestina e a promoção do desenvolvimento regional.

Em suma, no documento *Bases para Recriação da SUDENE* e na comparação entre a nova instituição, sua concepção, objetivos, componentes, instrumentos e constituição política, expostos na Lei 125/07, com a sua predecessora original e respectivas leis que a criavam e regulamentavam, reside um movimento de forte renovação do planejamento, agregando as dissonâncias que vieram à tona nos últimos vinte anos no verdadeiro caldeamento em que as “localizações de atividades econômicas hoje dependem da

combinação de políticas governamentais/estatais, estratégias das empresas e a formação de um ambiente especial de pesquisa básica e desenvolvimento tecnológico.” (OLIVEIRA, 2004, p. 35). Este caldeamento acaba constituindo uma ligeira percepção de que o planejamento regional se coloca como um verdadeiro *Frankstein*, um ser construído a partir de partes de inúmeros outros corpos de características diversas. Em outros termos, podemos perceber resgate de aspectos do desenvolvimentismo, associados aos elementos do atual contexto de abertura e flexibilização da mundialização financeira, permeados por relações sociais arcaicas de caráter renovado. Um exemplo deste caldeamento aqui referido se dá no resgate à clássica indução da atração de investimentos via instrumentos de isenção fiscal justaposto a categorias neoliberais com a ênfase no empreendedorismo, na capacidade competitiva, nos localismos e outros cuja identidade maior é a marca das microinstâncias enquanto sujeitos ativos na promoção do desenvolvimento.

Entretanto, ao particularizarmos um pouco mais nossa leitura, perceberemos não se tratar de uma característica nova esta contigüidade entre o planejamento regional propondo desenvolvimento e os dínamos da acumulação financeira, tidos hoje como o “campo mais próprio para falarmos de globalização ou mundialização” (MORAES, 2006, p. 27). Podemos ter esta constatação ao resgatarmos o próprio Oliveira (2003a), conforme já enfatizado aqui, quando classifica a criação dos incentivos fiscais do Sistema 34/18 como uma espécie embrionária das formas atuais de financeirização do capital, no momento crítico em que a realização do capital se comprometia nos moldes do desenvolvimento brasileiro, já pelos idos da década de 1960.

Assim, a nova configuração dada à SUDENE, ao admitir transformações de acordo com as tendências dominantes no capitalismo contemporâneo, não se retrata como um ser franksteiniano, mas sim como uma confirmação de evolução truncada que se estende ao Nordeste⁴⁴. O seu avanço, dado pela nova inserção na economia mundial, define-se com aspectos oscilatórios ora pela fragilidade do Estado na promoção do sentido de união do Estado-nação, ora pela necessidade de realizar tal promoção, evidente na alarmante desigualdade de renda vista em alguns dados aqui apresentados, e nos estrangulamentos

⁴⁴ Mais uma vez lembramos que na sua obra *O ornitorrinco*, Oliveira (2003a) discorre sobre os aspectos do desenvolvimento brasileiro, que assume caracteres de uma civilização truncada, análoga à evolução do mamífero ornitorrinco. A idéia que norteia a analogia é basicamente uma atualização do trabalho *Crítica à razão dualista*, da década de 1970. Para maiores detalhes ver os dois trabalhos do autor.

que ainda são marcantes na estrutura da sociedade nordestina, bem mais que nas outras economias. O estudo de Monteiro Neto (2003), de uma forma mais generalizada, dá suporte à tese aqui sustentada:

A proposição de uma escala que conjuga o espaço global diretamente ao local sem quaisquer instâncias intermediárias é a expressão mais evidente desta transformação do sistema capitalista (...) qual seja a da redução e minimização da importância da escala nacional do poder. É do interesse das forças da vanguarda da globalização financeira e produtiva que os Estados nacionais tenham sua capacidade regulatória sobre os mecanismos de funcionamento dos capitais globais severamente limitada. (MONTEIRO NETO, 2005, p. 44).

A questão do desenvolvimento regional e as conjugações assumidas pelo planejamento apresentado na reinstituição da SUDENE inserem-se, portanto, como instrumento que atende a este interesse não se tratando mais uma vez de uma intervenção em prol do desenvolvimento nordestino, condicionado pela estrutura de seus grupos sociais, mas como espaço adicional na preeminência do interesse de alguns destes grupos, alinhados aos interesses globais financeiros, em detrimento das massas populares.

Tal como analisado, tanto no documento do Ministério da Integração, que fornece o diagnóstico para recriação da Superintendência, como na própria Lei que a efetiva, a concepção, os objetivos e metas, os instrumentos e a estrutura do desenvolvimento a serem promovidos estão permeados de localismos, questões pontuais, conceitos de inserção competitiva, eficácia no uso dos instrumentos dentre outros desprovidos de conteúdo que reflitam a questão social nordestina hoje. Mesmo contendo proposições que apontem para a democratização dos ativos estratégicos ao desenvolvimento, a ênfase está naquilo que define simplesmente a expansão dos mercados e em métodos limítrofes que somente permitam de forma restrita a grande massa desprovida ter acesso a tais mercados.

O apoio e mesmo reivindicação das elites da região a tal postura é patente. Sua nova composição também se apresenta entremeada por continuidades e rupturas que justificam sua postura.

Como elemento de continuidade, podemos apontar o secular conjunto da atividade canavieira da Zona da Mata fortalecido até certas margens pelos programas da década de 1970, essencialmente na indústria sucro-alcooleira, apontado por Oliveira (1998, p. 101) e já referido neste trabalho. Os programas de reciclagem de produção neste setor possibilitaram avanço na produtividade pela instalação de novas refinarias de álcool

justapostas às velhas estruturas agrárias do segmento da produção de cana-de-açúcar, mantidas pelo persistente sistema de cotas.

Já no âmbito da indústria, um moderno empresariado nasce pelo crescimento deste setor e do setor de serviços, embora em alguns casos se trate tão somente do redimensionamento da antiga elite urbana e/ou rural. O que é considerável destacar é que, entrementes não ser um processo homogêneo, gradativamente se formou a tão almejada consciência empresarial burguesa no Nordeste, conforme previa os objetivos do GTDN. Esta classe, segundo Vieira (2004, p. 218), mesmo com origens e trajetórias distintas ao ocupar postos estratégicos nas respectivas políticas estaduais, terá forte influencia na definição das políticas⁴⁵. Sua caracterização associada à perspectiva de modernização – até sarcástico quando se trata de velhos grupos renovados –, detentora de conhecimentos científicos, e antenados com as mudanças na economia mundial convence na maioria dos casos as classes populares que acreditam no discurso argumentado na geração de emprego pela modernização econômica e administrativa.

É importante inserir este processo nos desdobramentos que ocorrem na política nacional, descritos por Oliveira (2006). Segundo o autor, a hegemonia paulista iniciada ainda na fase de sua expansão industrial inicial e tornada consistente com as sucessivas etapas de consolidação do mercado interno brasileiro (CANO, 1998; GUIMARÃES NETO, 1989), não se completa por se restringir à esfera do mercado, definindo mais uma relação de dominação do que uma relação de hegemonia. Para que esta relação se efetivasse era necessária a sua extensão ao âmbito da política tal qual ao que se assistirá:

[Após o] “consenso neoliberal” efetivado definitivamente a partir de meados da década de 1990 e reiterado pela configuração política atual onde as “antigas clivagens regionais, que haviam impedido que o domínio econômico de São Paulo se transportasse por inteiro para a política, foram amalgamadas num bloco, indiscutivelmente, liderado pela aliança da elite universitária paulista com os grandes empresários, lastreado na mudança da estrutura social que unificou as classes sociais de norte a sul. A coalizão política não podia ser mais *representativa*, nem mais ampla: articulada pelo grupo paulista universitário-empresarial, incluía poderosas lideranças regionais, novos e velhos coronéis, oligarcas de quatro costados. Um espectro político que agrupava em torno da vanguarda intelecto-burguesa o amplo naipe do *atraso*, com suas modulações

⁴⁵ Vieira (2008) faz um estudo sobre a assimilação dos pressupostos neoliberais no planejamento regional. Além de estudar sobre como isto se dá na SUDENE nas fases que antecedem sua destituição, o autor realiza um estudo sobre as políticas estaduais como objetivo de confirmar se houve algum “consenso estratégico” em sintonia com o novo paradigma. Os estados utilizados como amostra para isto são Bahia, Ceará, Paraíba e Pernambuco.

intermediárias. O sonho gramsciano da hegemonia: para conduzir o *atraso*, sem o qual não se governa, uma vanguarda preparada nas caldas da contemporaneidade produtiva-financeira-intelectual. Um cosmopolitismo *nouveau, à la* brasileira, *comme il faut*: professores da USP, príncipes da sociologia, mestres do pensamento racional da Fundação Getúlio Vargas, engenheiros da Escola Politécnica da USP, novos intelectuais de origem popular elitizados, economistas com experiência internacional do capitalismo financeirizado, consultores-*gangsters*, altos empresários, coronéis do sertão e coronéis da cidade. É fácil reconhecer-lhes os perfis (OLIVEIRA, 2006, p. 278-79).

A renovação política nordestina se dá seguindo tais preceitos, tendo como desdobramento mais significativo toda a postura governamental em relação ao desenvolvimento da região. Ou seja, a sucessão de acontecimentos que finda na dissolução da SUDENE e a posterior mobilização culminando na sua recente recriação estão intimamente atreladas ao conjunto de eventos acima destacados. A dissolução por atender ao pressuposto neoliberal imediato de redução da ação do Estado motivado pelo redimensionamento nas suas funções tão em voga nos governos de Fernando Henrique Cardoso e, agora a recriação, também atendendo a esteios neoliberais desta vez não tão imediatos, caracterizados pela identidade do desenvolvimento que se intenta promover, sua concepção e instrumentos.

A convergência dos vários grupos sociais nordestinos afigurando a reinstituição da SUDENE a uma espécie de consenso está, desta forma, perpetrada por uma série de fatores, muitos dos quais já induzidos aqui, sendo a maioria deles decorrentes do quadro descrito por Oliveira (2006) acima. Buscaremos qualificar alguns deles.

No que concerne às massas, Boito Júnior (2003) afirma que a fragmentação da classe trabalhadora realizada pelo neoliberalismo justifica o seu apoio ao bloco do poder neoliberal, apoio sendo compreendido como distinto de aliança. Para ele, em vários trabalhos analisando as relações de classe no contexto neoliberal, há uma atração/neutralização das classes populares pelo neoliberalismo pela construção de bases de apoio na classe média e dentro do próprio operariado através do desenvolvimento de certo corporativismo interno. Isto se manifesta pela adesão ao modelo neoliberal do denominado núcleo duro do sindicalismo formado “de uma parte dos trabalhadores assalariados que usufrui de condições de trabalho e remuneração superiores ao da grande massa operária e popular e que dispõe de grande capacidade de luta e organização.” (BOITO JÚNIOR, 2003, p. 15). Tal parcela de trabalhadores é composta por operários de montadoras dos grandes

centros, empregados de inúmeras multinacionais, trabalhadores do setor petroleiro, bancário e outros importantes à estratégia neoliberal. Deve-se considerar também nesta leva os trabalhadores do setor público, colocados numa situação defensiva e de isolamento, que também contribui para a vulnerabilidade política dos trabalhadores em geral.

No caso nordestino, a heterogeneidade da classe trabalhadora ainda é agravada pela permanência daquelas formas não-capitalistas de trabalho tão clássicas na economia da região e que se antes eram limitadas ao setor agropecuário tornaram-se quase uma generalização pelo avanço da informalidade.

Quanto ao empresariado, outra legitimidade inteirada pelo modelo neoliberal é também a sua catálise, da qual a formação das alianças descrita anteriormente por Francisco de Oliveira pode ser um exemplo. Ainda na visão do autor, ao forjar este tipo de quadro dentro da burguesia, o neoliberalismo revela-se muito mais como cansaço desta classe do que ousadia. (Oliveira, 1993, p. 54). O fenômeno é compreendido quando observamos que não houve uma redução burguesa muito pelo contrário, houve um grande incremento heterogêneo pela ampliação da “burguesia ligada aos serviços de saúde, educação e demais áreas abandonadas pelo Estado” (BOITO JÚNIOR, 2003, p. 3) acrescentando também o crescimento dos grupos ligados aos serviços financeiros, detentores de imensa lucratividade.

Essa alteração na estrutura social e seu conseqüente redimensionamento que afeta as relações de classes de forma verticalizada com o efeito neoliberal são mais bem definidos quando associados especificamente à privatização de um lado, e à financeirização do outro. Inúmeros estudos já referidos aqui apontam pra esta questão estabelecendo suas conexões com a questão regional. (MONTEIRO NETO, 2003; OLIVEIRA, 1993, 1998, 2006; CARVALHO, 2001, 2006), isto é, com o esvaziamento do espaço de se realizar uma política de desenvolvimento regional efetiva, centrada nas suas contradições porque estas foram acentuadas com o neoliberalismo. Destarte, a própria recriação da SUDENE, como comprovado pela análise de sua proposta, insere-se mais como medida concorrente ao programa neoliberal.

Tudo leva a renovar a crítica elaborada originalmente por Francisco de Oliveira (1993) de que o planejamento regional, as políticas decorrentes, a (re)instituição da SUDENE vêm atender interesses ou como conseqüência destes em prol de uma homogeneização, desta

feita, da obstinada empreitada da financeirização globalizante neoliberal. Nas palavras do próprio autor,

É uma dominação sem política. É impróprio, pois, teórica e praticamente, falar-se em neoliberalismo: este correspondeu à fase de liquidação da política como *nacionalidade*. O capitalismo globalizado rejeita a submissão à política, que foi uma invenção especificamente ocidental para tratar as fortes assimetrias instauradas pelo poder econômico do capital. Ele a dispensa, pois a construção da política pelas classes dominadas revelou-se, afinal, uma enorme contradição com capacidade de barrar os processos de exploração de classe. (OLIVEIRA, 2006, p. 287).

No caso, tratando-se do sistema econômico nordestino cujos desdobramentos são exponenciados pela nova proposta de SUDENE. Colocada novamente como “uma instituição a serviço da região”, ela cumpre, nas novas circunstâncias históricas, o papel desenhado pelo desenvolvimento capitalista, agora de semblante nitidamente mundializado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A hipótese norteadora desse trabalho se constituiu em localizar a retomada do planejamento regional, mais precisamente a formalização da recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 2007, no contexto dos interesses que a motivam. Em outras palavras, buscou-se figurar uma atualização da crítica realizada por Francisco de Oliveira na empreitada da ação de criação da SUDENE original, quando ele a inseria na dinâmica de homogeneização da acumulação capitalista a partir dos grupos burgueses do Centro-Sul.

Tal figuração foi construída considerando dois aspectos relevantes, a saber, primeiro por sua inserção na dinâmica proporcionada pelos condicionantes da atual conjuntura sócio-econômica de globalização, financeirização e desregulamentação das economias nacionais e suas implicações no redimensionamento do papel do Estado e demais agentes sociais. O outro aspecto acatado está no conjunto de ocorrências na economia nordestina, mais precisamente as transformações estruturais provocadas pela implementação da política de desenvolvimento regional originada com o documento *“Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”*, proposta pelo GTDN e alterada paulatinamente pelos governos posteriores. Essa alteração dá corpo ao processo de esvaziamento da original política de desenvolvimento regional, que se concretiza em três fases bem definidas: o gradativo desmonte realizado durante o período militar inicialmente, a posterior fase de dificuldades na articulação de uma política regional devido à conjuntura de estagnação e crise financeira do Estado nos anos 1980 e, finalmente, o momento da completa destituição de uma proposta de desenvolvimento em todos os níveis associada às

etapas iniciais da consolidação neoliberal sendo, no âmbito regional representado pela destituição da SUDENE.

Os acontecimentos que culminam com a criação da Superintendência se concretizam como uma verdadeira odisséia na definitiva reificação do Estado desenvolvimentista pela sua extensão à região Nordeste. Assim sendo, a intervenção planejada representa uma inflexão na posição das políticas públicas e sua relação com a estrutura assumida pelos grupos sociais presentes até então neste espaço. Conforme visto na primeira parte do trabalho, as medidas governamentais até este momento, pelas ações do DNOCS ou do IAA, não haviam provocado transformações na organização da sociedade nordestina, senão, pelo contrário, servido de instrumento à manutenção da realidade marcada por desigualdades legitimadas na harmônica convivência dos diversos grupos sociais. Tais grupos tinham origem na própria formação econômica nordestina, ou seja, na constituição do seu complexo produtivo, sendo constituídos basicamente pelas oligarquias agrárias açucareiras e não-açucareiras (algodoeira-pecuária), a burguesia agroindustrial e os grupos que compunham as forças populares, isto é, os trabalhadores rurais e o proletariado urbano.

É com a dinamização das atividades econômicas do Centro-Sul e o aprofundamento simultâneo do declínio da economia do Nordeste, durante a década de 1950, que a questão regional se institucionalizará ao exigir um tratamento específico em face de dois movimentos.

O primeiro, conforme vimos, estava na mobilização das forças sociais regionais, representada por algumas inflexões como a constituição das Ligas Camponesas e renovação dos quadros políticos estaduais, capitaneada pelo Estado de Pernambuco. Tais inflexões resultavam de uma série de fatos conseqüência das envergaduras do próprio desenvolvimento brasileiro e suas implicações na constituição das particularidades nordestinas. O desgaste dos grupos dominantes na região, principalmente da sua burguesia industrial como efeito do avanço da reprodução industrial do Centro-Sul, a recorrência cada vez maior ao proletariado semi-camponês de características não-capitalísticas de produção e a respectiva organização deste semi-camponato em torno das Ligas são exemplos dessas envergaduras, aqui evidenciadas. O segundo movimento está na busca de homogeneização

da acumulação capitalista a partir do grande capital do Centro-Sul aliado ao capital internacional.

É na convergência destes dois movimentos, a partir do reconhecimento de que o primeiro começa a comprometer as possibilidades de efetivação do segundo que se dá a intervenção planejada na região e para viabilizar toda uma política esmiuçada no documento do GTDN, é criada a SUDENE, em dezembro de 1959. Por meio dela se dava a primeira intervenção com alteração significativa na constituição do quadro social nordestino. Seus principais instrumentos de atuação estavam na implantação de infraestrutura propícia à dinamização das forças produtivas, tanto física (geração de energia, construção de estradas, portos e aeroportos, fornecimento de saneamento básico, etc.) quanto institucional (bases para formação e qualificação, centros de pesquisa, e, mais importante, a instituição do sistema de incentivos fiscais 34/18).

No entanto, a proposta de desenvolvimento original, concebida através da racionalidade de aplicação de técnicas de planejamento à superação do problema regional brasileiro pela Superintendência começara a se esvaziar ainda na sua fase prefacial pelos governos militares. Apesar disto, algumas formas criadas pela instituição da SUDENE foram mantidas sofrendo alterações conforme exigiam os interesses do modelo de desenvolvimento perseguido pelos militares. De acordo com tais interesses, o sistema 34/18 é mudado, passando a ser regido pelas regras do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – Finor se tornando mais propício às intenções de ganhos especulativos em torno dos recursos públicos.

Mas somente com a implantação do II PND as contraditoriedades das ações afetando as disparidades regionais e o desenvolvimento nordestino, relacionadas às intenções iniciais da SUDENE, serão mais perceptíveis. A implantação de uma série de programas fora norteadas pela idéia de consolidação definitiva do processo de industrialização seguido pelo país, através de investimentos no intuito de transformar a estrutura produtiva.

Dentro da perspectiva regional, as principais implicações se deram no avanço em segmentos de bens intermediários e na possibilidade de suplantação dos efeitos da crise do petróleo, pela diversificação da matriz energética. Essa lógica, embora tenha surtido efeitos no que concerne ao processo de desconcentração econômica afetando as regiões periféricas,

não resulta da definição de uma política de desenvolvimento regional já que o padrão locacional obedecia à disponibilidade de matérias-primas. Ademais, tal expansão para a periferia abrange inicialmente espaços mais imediatos da indústria do Centro-Sul bem como a prática de políticas setoriais, ficando o destino da questão nordestina ligada ao papel de atividades complementares para atender a tais intentos.

A desconcentração, além de circunscrever-se a este período resultou de questões diversas, redimensionando o padrão locacional no qual a SUDENE não tinha papel ativo como se propunha na sua concepção inicial. A homogeneização da acumulação a partir da região mais desenvolvida avançara nessa etapa, dada o caráter complementar das atividades industriais instaladas, a denominada nova indústria. Na agricultura, na fase do II PND observara-se a concepção de programas propondo desenvolvimento rural integrado de áreas específicas, com o intuito de transformação da agropecuária nordestina acompanhando a modernização conservadora. A marca fundamental de seus resultados foi a não efetivação das transformações estruturais no campo, ocorrendo o inverso, isto é, a elevação da concentração fundiária e permanência do desemprego rural ocasionando a manutenção do êxodo para as áreas urbanas. Tais desdobramentos evidenciam além do centralismo militar, o marginalismo da SUDENE enquanto instância responsável pelo planejamento regional, sendo, o início de seu desmonte.

Mesmo assim, transformações importantes ocorreram e dentre elas o maior destaque fora a instalação de uma indústria moderna nas áreas urbanas mais dinâmicas na maioria das vezes nas principais capitais e, no interior, os pólos irrigados nos vales úmidos e fronteira Oeste gerando encadeamentos e diversificação. Essas transformações encontrarão seu limite de continuidade nos anos 1980, na inflexão vivenciada pela intervenção governamental que desabilitou o Estado dos mecanismos de promoção do desenvolvimento. Conforme procuramos salientar durante o trabalho, se os governos militares deram os primeiros passos no caminho para esvaziamento das atribuições iniciais almejadas à SUDENE e, com isto, à política de desenvolvimento regional, esse processo de esvaziamento se corporifica definitivamente com as redefinições implicadas pela crise e recessão que se estenderá até a década de 1990.

A partir daí, a definição de políticas de desenvolvimento regional, bem como o próprio desenvolvimento nacional, se mantivera refém das questões econômicas mais

conjunturais tidas como prioritárias. A deflagrada crise do Estado, a incapacidade de manter seu financiamento e a necessidade de promover a organização fiscal em meio ao descontrole inflacionário justificam o esgotamento da sua capacidade, colocando como ordem medidas para o alcance da estabilidade. No âmbito externo tal sucessão será acompanhada por modificações profundas, como os avanços tecnológicos aplicados à comunicação e aos transportes e, fundamentalmente, pelas novas formas de acumulação cuja marca é a flexibilidade quanto aos níveis de produção. Tal conjunto obriga a liberalização dos mercados para operar sem limites. As reformas operadas nos governos seguintes (Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso) promovem a instauração do modo neoliberal de intervenção provocando o abandono das práticas de planejamentos. Seus efeitos em termos regionais é a segmentação do espaço, colocando a responsabilidade nas micro-instâncias, com ênfase em conceitos mais localizados em que o setor público é ativado mais como coordenador das parceiras.

Respondendo aos intentos desta lógica, a SUDENE acaba sendo suprimida durante o governo de Fernando Henrique sob a justificativa de mal versação no sistema de incentivos. Na penumbra desse fato, estão as exigências de redução da atuação governamental de acordo com os supostos neoliberais submetendo os caminhos tomados pela questão do desenvolvimento regional aos interesses prevalecentes, da defesa do novo paradigma, essencialmente os organismos financeiros e investidores internacionais. Em outras palavras, até a supressão da Superintendência não ocorre respondendo a uma realidade específica conforme conhecido consensualmente, mas nos subterfúgios da avidez dos agentes ligados às grandes corporações internacionais associadas aos seus representantes internos.

Com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003, a questão regional reaparece em contigüidade a vários outros ensaios que marcam o caráter diferencial do novo governo. A marca é a identificação com as causas populares, dentre elas a desigualdade regional cuja representatividade maior está nas origens nordestinas do presidente que migrou por falta de condições de vida no semi-árido pernambucano, sendo uma representação da atualidade da questão regional bem como seu aspecto de verdadeira questão nacional, na constituição da força de trabalho e formação dos “guetos nordestinos” de onde sai o presidente sindicalista, no ABC paulista. Associado a tal fato, e de maior

importância, a persistência dos níveis atrasados de vida se comparados com outros espaços justifica institucionalmente a retornada da questão regional.

Na última parte do trabalho buscamos abordar os condicionantes que determinam os rumos da reinstituição da SUDENE, suas diferenças com a construção inicial do planejamento regional ainda na fase desenvolvimentista. Tentamos assim reconstruir os caminhos da *Elegia para uma Re(li)gião* na atual realidade nordestina, no sentido de identificar o atual quadro das forças sociais da região e a relação dos pressupostos postos na nova SUDENE neste quadro.

Constatou-se que a instrumentalização das medidas em torno da implantação da Superintendência novamente ocorre. Entretanto, os interesses a que atendem são mais complexos indo além da simples homogeneização como outrora. O quadro social vigente a partir dos anos do conjunturalismo fora promovido pela modernização econômica, ocorrendo a substituição das antigas classes hegemônicas identificadas por Francisco de Oliveira por grupos compostos ou não de personagens da realidade regional, mas ligados à hegemonia nacional e conjugados ao grande capital.

Quanto aos grupos populares, não distinto do que assiste-se no âmbito mais geral, observa-se a fragmentação da classe trabalhadora promovida pelo neoliberalismo através de uma estratégia também de caráter geral marcada pela atração das classes populares pela construção de bases de apoio na classe média e dentro do próprio operariado via implantação da cultura corporativista interna. A evidência de sua adesão neoliberal está naqueles grupos de trabalhadores assalariados que gozam de condições melhores que a maioria e possui grande capacidade de luta e organização sendo essas suas ferramentas para alcançar a adesão dos demais grupos proletariados desarticulando-os enquanto força política.

Neste contexto a SUDENE foi reinstituída pela Lei 125/07. Análogo à primeira vez, um grupo técnico elaborara, sob coordenação do Ministério da Integração, um documento subsidiar da nova instituição denominado *Bases para Recriação da SUDENE: por uma proposta de desenvolvimento sustentável do Nordeste*. Pela análise do referido documento, da Lei 125/07 e das leis posteriores de regulamentação da Superintendência, podemos inferir pontos importantes que contribuíram para a validade da hipótese aqui levantada.

Tal como constatamos, a instrumentalização das ações de planejamento regional e da nova SUDENE ocorre agora pela sutil forma de seu atendimento aos pressupostos neoliberais e, conseqüentemente aos grupos que o defendem. As bases da nova construção desenham tais aspectos pela reprodução das tendências dominantes no debate econômico dos últimos vinte anos suscitados na emergência neoliberal. É assim que as diretrizes do novo desenvolvimento regional são permeadas pela presença de categorias como flexibilização do planejamento, reconhecimento da função de catalisador de agentes e condições capazes de promover o desenvolvimento, eleição das micro-instâncias como unidades de ação, descentralização, especialização, formação de parcerias público-privadas, redes e novas formas de gestão do desenvolvimento, eficácia e eficiência, hierarquização de cidades, sustentabilidade de iniciativas, capacitação gerencial e laboral, dentre outras.

Não obstante essa intenção, embora não de forma predominante, outras questões de caráter qualitativo são inseridas no papel a ser assumido pela nova Superintendência, resultado também dos recentes debates mundiais sobre o desenvolvimento influenciado por lutas ambientalistas, pelos direitos femininos, direitos sociais e discriminação racial e, a defesa da afirmação das expressões culturais locais contra os valores de nações hegemônicas.

Mesmos assim, a atualização do planejamento regional não se estende aos processos sociais aguçados pelos efeitos da nova ordem econômica mundial nas relações de reprodução do capital e do trabalho. A nova SUDENE não considera que a financeirização do capital levada às suas últimas instâncias na atualidade submete a problemática das relações sociais ao posto coadjuvante promovendo constrangimentos como o desemprego, a concentração de renda, inserção fragmentada, continuidade da migração, e tantos outros que levam à exclusão social.

Pela proposta em pauta, não se elege a constituição dos grupos sociais nordestinos, as particularidades dos estrangulamentos advindos da formação econômica, ainda persistentes e outros elementos afins como base para a elaboração de uma política de desenvolvimento pra o Nordeste, formalizada na proposta da SUDENE. Foi justamente por isso que mesmo com o crescimento virtuoso, a questão Nordeste não foi atenuada nesses aspectos e mais uma vez vem à tona como prioridade.

Pelos moldes como se desenvolve a reinstalação da SUDENE, absorvendo os condicionantes do novo contexto, renovamos a crítica feita originalmente por Francisco de Oliveira ao afirmar que o planejamento regional e as políticas decorrentes vêm atender interesses ou como consequência destes. A homogeneização não é mais da acumulação produtiva a partir de grupos hegemônicos de uma região também hegemônica. Hoje, o processo de homogeneização obedece à conjuntura mundial, confirmando o domínio da acumulação financeirização globalizante neoliberal. Diferentemente de antes, a dominação é sem política, mas escamoteada na montagem de uma política de desenvolvimento regional pela nova SUDENE.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA FILHO, N. (2004) **A transição brasileira a um novo padrão de desenvolvimento capitalista:** os limites impostos pela preservação da estrutura de investimentos. In: XAVIER, Clésio Lourenço (org.). Desenvolvimento Desigual. Uberlândia, MG: EDUFU.

_____. (s.d.) **O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos:** correção de rumos ou mudança de concepção?. Seminário Don Raul Prebisch: Nacional. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/prebisch/pdfs/12.pdf>. Acesso em 03/2005.

ARAÚJO, T. B. de. (2001) **A “questão regional” e a “questão nordestina”.** In: TAVARES, Maria da Conceição (org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____. (1999) **Por uma política nacional de desenvolvimento regional.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.30, n.2, abr/jun.

BIASON, A. C. (2004) O FNE e sua importância para os Estados da Região Nordeste. Belo Horizonte: UFMG – CEDEPLAR. (Dissertação de Mestrado).

BOITO JÚNIOR, A. (2003) **A hegemonia neoliberal no governo Lula.** Crítica Marxista, No. 17, p. 10-36.

_____. (2003b) **Neoliberalismo e relações de classe no Brasil.** Texto de Discussão do GT Trabalhadores, Sindicatos e a Nova Questão Social. São Paulo: Seminário de Intermediário, USP.

BRANDÃO, C. A. (2003) **A dimensão espacial no Subdesenvolvimento:** uma agenda para estudos urbanos e regionais. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia. (Tese de Livre Docência).

CÂMARA DE DEPUTADOS FEDERAIS. Notícias. Disponível em: <www2.camara.gov.br/homeagencia/matérias.html?pk=95645>. Acesso em 06/2007.

CANO, W. (2001) **Celso Furtado e a questão regional no Brasil**. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____. (1998) **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4ª. Ed.. Campinas, SP: UNICAMP, IE (Coleção 30 Anos de Economia – UNICAMP, 1).

_____. (1998b) **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. 4ª. Ed.. Campinas, SP: UNICAMP, IE, (Coleção 30 Anos de Economia – UNICAMP, 2).

CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. (2004) Dependência e desenvolvimento econômico na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica. 8ª. Ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARNEIRO, R. (2002) **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora da Unesp – IE/UNICAMP.

CARVALHO, C. E. (2004) **Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo**. Margem à esquerda, No. 3, p 131-146.

CARVALHO, F.F. de. (2006) **A extinção da SUDENE - um marco das transformações na política de desenvolvimento regional**. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia. Tese (doutorado).

_____. (2001) **Da esperança à crise – A experiência das políticas regionais no Nordeste**. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia (Dissertação de Mestrado).

CARVALHO, O. de. & EGLER, C. A. G. (2003) **Alternativas de desenvolvimento para o Nordeste semi-árido**. Relatório Final. Fortaleza: Ministério da Fazenda, Banco do Nordeste do Brasil.

CASTRO, J. (2004) **Geografia da fome**. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHESNAIS, F. (1996) **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã.

DUQUE, J. G. (2004) **Perspectivas nordestinas**. 2ª Ed.. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

FERREIRA, A (2005). **Celso Furtado e o Nordeste**: da invenção criadora no GTDN à reinvenção do futuro na década perdida. In: ALENCAR JÚNIOR, José Sydrião de (org.). Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

FRIGOTO, G. (1999) **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo, SP: Cortez Editora.

FRITSCH, W. (1990). **Apogeu e crise da Primeira República**. In: ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus.

FURTADO, C. (2005) **A constatação do GTDN e as exigências da atualidade**. In: ALENCAR JÚNIOR, José Sydrião de (org.). Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

_____. (2002) **Em busca do novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1989) **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra S/A.

_____. (1989b) **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra S/A.

_____. (1979) **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7ª. Ed.. São Paulo: Editora Nacional.

_____. (1979b) **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional.

_____. (1959) **Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB.

GIAMBIAGI, F. (2005) **Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002)**. In: GIAMBIAGI, F. (org.) *Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004*. São Paulo: Editora Campus.

GOMES, G. M. & VERGOLINO, J. R. (1995) **A macroeconomia do desenvolvimento nordestino**. Brasília: IPEA. (Texto de discussão N.º 372).

GTDN. (2005) GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. In: ALENCAR JÚNIOR, José Sydrião de (org.). *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

GUIMARÃES NETO, J. L. (2007) **O Nordeste, o planejamento regional e as armadilhas da macroeconomia**. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoesseibahia/analise/sep/pdf/sep67/leonardoguimaraesneto.pdf>. Acesso em: 11/2007.

_____. (1997) **Desigualdades e políticas regionais no Brasil**: caminhos e descaminhos. Planejamento e Políticas Públicas. No. 15. junho.

_____. (1989) **Introdução à formação econômica do Nordeste:** da articulação comercial à integração produtiva. Recife: FUNDAJ/Editora Massangana.

IANNI, O. (1989) **Estado e capitalismo.** 2ª. Ed. revista e ampliada. São Paulo: Editora Brasiliense.

IBGE. (2006) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Relatório do Censo de 2006.

IBGE. (2005) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais.

IPEA. (2008) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Banco de Dados Agregados Regionais. Ipeadata. Disponível em: <[http://: www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em 13/02/2008.

Lei 3.692/59, DOU, 15 de dezembro de 1959.

LESSA, C. (1998) **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976:** sonho e fracasso. 2ª. Ed.. Campinas, SP: UNICAMP – IE. (Coleção 30 Anos de Economia – UNICAMP, 5).

LUMBABO, C. (2007) (et al). **Urbanização recente na Região Nordeste:** dinâmica e perfil da rede urbana. Disponível em: <www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/textosespeciais/catialumbabopdf/pdf> Acesso em 27/07/2007.

MARANHÃO, S. (1984) **A questão Nordeste:** estudos sobre a formação histórico e desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MELLO, J. M. de. (1982) **O capitalismo tardio.** São Paulo: Editora Brasiliense.

MENEZES, E. O. & MORAIS, J. M. L. (2002) **Seca no Nordeste: Desafios e Soluções**. São Paulo: Atual.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO – MIN (2003). **Bases para recriação da Sudene: por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste**. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da Sudene. Brasília.

MONTEIRO NETO, A. (2005) **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil nos anos 90**. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia (Tese de Doutorado).

MORAES, R. C. C. de. (2006) **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora da Unesp.

MOREIRA, R. (1979) **O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OLIVEIRA, F. de. (2006) **A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil**. In: Neoliberalismo y sectores dominantes. tendencias globales y experiencias nacionales. BASUALDO, Eduardo M.; Arceo, Enrique. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

_____. (2004) **As contradições do ão: Globalização, Nação, Região e Metropolização**. Belo Horizonte: UFMG – CEDEPLAR. (Texto de Discussão).

_____. (2003) **Crítica à razão dualista – O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial.

_____. (2003b) **A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo Editorial.

_____. (1998) **A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste.** In: OLIVEIRA, Francisco de Os direitos do anti-valor. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

_____. (1993) **Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes.** 6ª Ed.. São Paulo: Editora Paz e Terra.

_____. (1993b) **A questão regional e a hegemonia inacabada.** Estudos Avançados. vol. 7.No.18. abril.

OLIVEIRA, A. U. (2001) **A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária.** Estudos Avançados No. 15. v. 53.

PACHECO, C. A. (1998) **Fragmentação da Nação.** Campinas: UNICAMP.

PAULANI, L. M. (2004) **Quando o medo vence a esperança: um balanço da política econômica do primeiro ano o governo Lula.** Crítica Marxista No. 19, p 11-26.

PEDRÃO, F. (2008) **Condições e perspectivas do planejamento no Nordeste.** Disponível em:<www.sei.ba.gov.br/publicações/publicações/sei_bahia/analise/sep/pdf/sep_67/fernandopedrao/pdf>. Acesso em 29/março/2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Lei No. 6.219**, 4 de outubro de 2007.

_____, **Lei Complementar No. 125/07**, DOU, 4 de janeiro de 2007.

_____, **Lei No. 11.196**, 21 de novembro de 2005.

_____, **Medida Provisória No. 2.199-14**, de 24 de agosto de 2001.

_____, **Lei No. 9.908**, 20 de julho de 1999.

_____, **Lei No. 7.827**, 27 de setembro de 1989.

_____, **Lei No. 5.508**, 11 de outubro de 1968.

SAMPAIO JÚNIOR, P. A. (1999) **Entre a nação e a barbárie**: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

SANTOS, M. (2003) **Economia Espacial**: críticas e alternativas. 2ª Ed.. São Paulo: Editora da USP. (Coleção Milton Santos).

SANTOS, V. M. (1994) **A indústria incentivada do Nordeste**: a experiências das RMS de Salvador, Recife e Fortaleza. Recife: UFPR – PIMES (Dissertação de Mestrado).

SCHWARZ, R. (2003) **Prefácio com perguntas**. In: OLIVEIRA, F. de. Crítica à razão dualista – O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial.

SILVA FILHO, G. E. (1997) **A Interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da Teoria do Desenvolvimento Econômico Periférico da Cepal**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.28, n.4, p. 433 – 448, out/dez.

SILVA, N. P. da. (2002) **Modernização autoritária no Nordeste**. São Cristóvão, SE: Editora da UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira.

SOUZA, J. G. (1979) **O Nordeste Brasileiro**: Uma Experiência de Desenvolvimento Regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

SUDENE. (1990) **Modernização Regional em Curso** – 30 anos de Sudene. Recife: MINTER – SUDENE.

SUDENE, **Contas Regionais**, 1970-1997.

UDERMAN, S (2006) **O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional**. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11. 2006. Vitória. Anais. Espírito Santo: SEP.

VEIGA, J. E. da. (2002) **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Editora Autores Associados.

VIEIRA, F. L. R. (2004) **Sudene e desenvolvimento sustentável**: planejamento regional na década neoliberal. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB.

WILLIAMSON, J. (1997) **The Washington Consensus Revisited** In: EMMERIJ, L. (editor) *Economic and Social Development into XXI Century*. Washington, Inter-American Development Bank.