

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Luciléia Aparecida Colombo

**A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo
brasileiro**

São Carlos

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo
brasileiro

Luciléia Aparecida Colombo

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha

São Carlos

2012

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

C718aq Colombo, Luciléia Aparecida.
A ascensão e queda de uma instituição : a SUDENE no sistema federativo brasileiro / Luciléia Aparecida Colombo. -- São Carlos : UFSCar, 2013.
332 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

1. Ciência política. 2. SUDENE. 3. Federalismo. 4. Desenvolvimento regional. 5. Brasil, Nordeste. 6. Mudança institucional. I. Título.

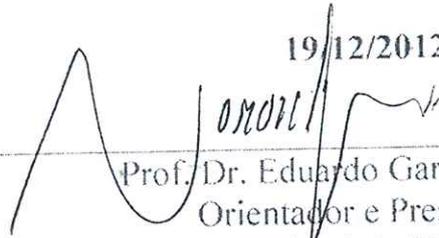
CDD: 320 (20^a)



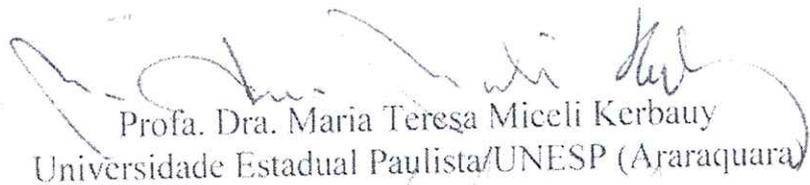
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BANCA EXAMINADORA DA TESE DE DOUTORADO DE
Luciléia Aparecida Colombo

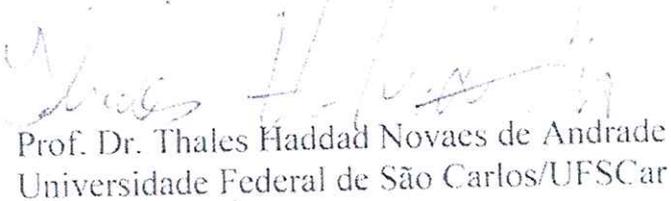
19/12/2012



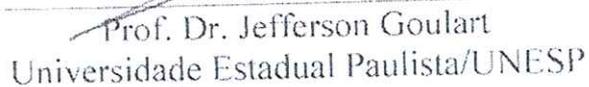
Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Estadual Paulista/UNESP (Araraquara)



Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



Prof. Dr. Jefferson Goulart
Universidade Estadual Paulista/UNESP



Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP)

Para uso da CPG

Homologado na _____^a Reunião da CPG-Pol,

realizada, em: ____/____/____

Dedicatória

*À memória de minha avó,
Antonia Campos Colombo,
minha doce guerreira.*

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por ter concedido a Bolsa referente a este período de Doutorado. Sem este financiamento provavelmente este trabalho não seria possível. Devo mencionar também meus sinceros agradecimentos aos pareceristas anônimos que tanto contribuíram para o avanço da pesquisa, indicando referências bibliográficas e apontando caminhos pelos quais trilhei. A contribuição destes professores foi de fundamental importância para os rumos tomados nesta tese.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha, agradeço pelo auxílio em todos os processos deste trabalho. Sua paciência e cuidado na orientação desta tese foram fundamentais.

Ao Programa de Pós-Graduação de Ciência Política também registro meus sinceros agradecimentos: tanto ao corpo Docente quanto à Secretaria.

Agradeço também a disponibilidade dos membros que compõem a Banca, Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio, Prof.^a Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade e Prof. Dr. Jefferson Goulart.

À Sra. Teresa Lopes, da Biblioteca Comunitária da UFSCar, que fez a revisão da tese especialmente corrigindo as terríveis regrinhas da ABNT, agradeço imensamente.

Agradeço também ao Prof. Mario Caciagli, do Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia da Università degli Studi di Firenze, que me recebeu com tanta atenção na Itália para a realização de meu Doutorado Sanduíche e cujas reuniões foram de tanta valia para este trabalho. O tempo que fiquei naquele país só me traz boas recordações e grandes avanços na área científica. Aos professores daquele departamento, especialmente Carlo Trigilia e Massimo Morisi, agradeço imensamente as contribuições recebidas. Aos amigos que fiz na Itália especialmente Antonella Res, Marco Zuchi, Daniele Bruni, Attila Mòzes, agradeço a recepção e a acolhida. Às brasileiras que lá encontrei, Beatriz Lima e Raquel Ferrari, obrigada por dividir os sonhos e as dificuldades.

Ao quadro de funcionários da SUDENE, com sede em Recife, especialmente a Sra. Jussara que me enviou grande quantidade de material para análise, meus mais sinceros agradecimentos. Também devo mencionar o pessoal do IPEA, especialmente Mansueto Almeida e Alexandre Manoel Ângelo da Silva, que me auxiliaram na elaboração de alguns

dados estatísticos. Aos Profs. Drs. Otamar de Carvalho e Wilson Cano, dois grandes conhecedores da Questão Regional no Brasil, muito obrigada.

Ao Centro Celso Furtado, especialmente o Prof. Ricardo Ismael de Carvalho, com quem os encontros em Congressos foram sempre valiosos para a troca de experiências e de quem recebi dicas fundamentais para a tese.

Aos meus pais, Luiz e Helena, por me darem total apoio nesta empreitada. À toda a minha família que sempre me apoiou na concretização deste objetivo. Tias Alice, Helena, Diva, obrigada por tudo!

Aos amigos de infância, especialmente Lessandra Carvalho, por me ouvir e tentar me acalmar nesta fase final. À Murilo Parise, que me agüentou em todo este período. Aos amigos que conquistei ao longo da vida, Marcos Alan dos Santos, Igor Caliman, Adriane Queiróz; aos amigos da UNESP-Araraquara, onde ministrei aulas, Cleusa Nery e Cristiana Gobato, Professor Milton Lahuerta e Profa. Marcia Teixeira de Souza, muito obrigada.

Agradeço também aos amigos da UFSCAR, sempre presentes, como Rômulo Augusto Orlandini, Francisco Barnabé, Aline Prado Atássio, Elaine Leite e Samuel Souza. À Diego Freitas Rodrigues e Mônica Sodrê Pires, que me socorreram quando mais precisei, obrigada demais! Partilhar com vocês este produto final é realmente gratificante.

“Poucos de nós temos consciência do caráter profundamente anti-humano do subdesenvolvimento. Quando compreendemos isso, facilmente explicamos por que as massas estão dispostas a tudo fazer para superá-lo”.

(Celso Furtado – A pré-revolução brasileira).

Resumo

O objetivo central da tese é traçar a trajetória institucional da SUDENE, desde sua criação, em 1959, pelo Presidente Juscelino Kubitschek, até sua extinção, em 2001, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Utilizamos como pano de fundo o federalismo brasileiro, assimétrico, do ponto de vista do nível econômico de suas regiões. A hipótese central da pesquisa, testada em relação à SUDENE, é que as mudanças institucionais processadas ao longo do tempo contribuíram para seu esfacelamento e conseqüente extinção. O objetivo secundário da tese é constituir um quadro geral da evolução institucional da Superintendência destacando motivações, estratégias e conflitos envolvidos nesta mudança. Ressaltamos que as mudanças processadas durante o Regime Militar, em 1964, foram decisivas para a retirada gradual de poder da instituição. Além disso, a redemocratização do país, com a Constituição de 1988, promoveu a valorização de entes federados, como os estados e municípios, os quais passaram a estabelecer políticas de desenvolvimento regional de maneira unilateral, que não necessitavam mais da intermediação da SUDENE. O aumento das transferências federais, previstas na Carta de 1988, também foi decisivo para a mudança de padrão de intervenção realizado, a partir do qual o Governo Federal se limitou ao cumprimento destes dispositivos constitucionais. Desta forma, a instituição perdeu espaço enquanto uma arena de articulação dos interesses regionais nordestinos, fator decisivo para sua extinção.

Palavras-Chave: SUDENE; Federalismo; Desenvolvimento Regional; Nordeste; Mudança Institucional.

Abstract

The thesis statement main purpose is to map the institutional trajectory of SUDENE, from the time when it was created in 1959 by President Kubitschek, up to its dissolution in 2001 by President Fernando Henrique Cardoso. The theory that supported this study is the Brazilian federalism, asymmetrical, from the standpoint of the economic level of their regions. According to SUDENE's trajectory, the central hypothesis of the research is that institutional changes processed over time contributed to its disintegration and its subsequent elimination. The secondary objective is to provide an overview of the institutional evolution of Superintendent, highlighting the motivations, strategies and conflicts involved in their changes. As a result, it is possible to emphasize that the changes processed during the military regime in 1964 were decisive for the gradual withdrawal of the institutional power. Moreover, with the democratization of the country, the Constitution of 1988 promoted the recovery of federal entities such as states and municipalities, which started to establish unilateral regional development policies, which did not require the mediation of SUDENE. The increase of the transfers of the federal unities, foreseen in the Letter of 1988, it was also decisive for the changing pattern of intervention performed, in which the Federal Government limited to compliance with these constitutional provisions. Thus, the institution lost space as an arena for the articulation of the Northeast regional interests, it was a decisive factor in their it extinction disappearance.

Keywords: SUDENE. Federalism. Regional Development. Northeast. Institutional Change.

Lista de Figuras

Figura 1: Quadro-síntese da questão-problema, hipóteses, objetivos e metodologia que norteiam a tese.....	25
Figura 2: As 31 Metas de Juscelino Kubitschek.....	61
Figura 2.1: Síntese do modelo proposto pelo GTDN para o desenvolvimento do Nordeste.....	65

Lista de Gráficos

Gráfico 4.1 Distribuição dos Incentivos/Investimentos – 1962 a 1990.....	136
Gráfico 5.1 Estrutura Regional da Receita Pública no Brasil (1991).....	170
Gráfico 5.2 Índice de pobreza absoluta regional no Brasil.....	171
Gráfico 5.3 Participação das Regiões no FPE (1991).....	175
Gráfico 5.4 Participação das Regiões no FPM.....	175
Gráfico 5.5 Aplicação dos Recursos do FINOR (1960 a 1999).....	178
Gráfico 6.1 Participação do Governador do Maranhão às reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE – 1987 a 2000.....	210
Gráfico 6.2 Participação do Governador do Ceará às reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE – 1987 a 2000.....	211
Gráfico 6.3 Participação do Governador de Alagoas às reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE – 1987 a 2000.....	211
Gráfico 6.4 Participação dos Governadores da Bahia, Pernambuco e do Ceará nas reuniões da SUDENE – 1987 a 2000 (em %).....	212

Lista de Tabelas

Tabela 4.1 Distribuição Estadual dos Núcleos do Projeto Sertanejo, segundo a época de implantação (Posição em 1982).....	122
Tabela 4.2 Distribuição do PIB, segundo regiões – 1970 a 1999.....	134
Tabela 4.3 Taxa anual de crescimento do PIB do Brasil e do Nordeste – 1960 a 1998.....	136
Tabela 4.4 Indicadores sociais por regiões – 1970 a 2000.....	137
Tabela 4.5 Número de pobres e incidência da pobreza absoluta e relativa – 1970/1980/1988/1999.....	138
Tabela 5.1 Emendas dos parlamentares constituintes à Comissão de Organização do Estado.....	160
Tabela 5.2 Composição da Comissão de Sistematização e da Assembléia Nacional Constituinte, por região (%).....	161
Tabela 5.3 Repasse da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos fundos constitucionais regionais (Em R\$ de 2002).....	172
Tabela 5.4 Saldo FNE dos estados da área de atuação do FNE.....	173
Tabela 5.5 Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos fundos fiscais regionais de investimento (1970 a 2001).....	177
Tabela 5.6 Desembolso anual do sistema BNDES por região da federação – 1995 a 2005 – (em %).....	181
Tabela 5.7 Brasil e regiões – taxas médias anuais de crescimento do crédito do BNDES ao setor produtivo (período compreendido entre 1970 e 2001).....	182
Tabela 5.8 Principais fontes de recursos do BNB (1988 a 1994).....	184
Tabela 5.9 Volume de Financiamento e suas respectivas fontes (199 a 2002).....	185
Tabela 5.10 Evolução da inadimplência geral do FNE (1995 a 2002).....	186
Tabela 6.1 Participação do Superintendente da SUDENE nas Reuniões Ordinárias do Conselho Deliberativo – Janeiro de 1987 a Maio de 2000.....	205
Tabela 6.2 Participação dos Governadores do Estado do Nordeste nas Reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE – 1987 a 2000.....	207
Tabela 6.3 Presença do Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros de Estado na SUDENE.....	231
Tabela 6.4 Aplicações por estado do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) – 1991 a 1994.....	235

Lista de Siglas e Abreviaturas

ADA – Agência de Desenvolvimento para a Amazônia
ADENE - Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI - Ato Institucional
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB - Banco do Nordeste do Brasil
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CNG - Conselho Nacional de Geografia
CODECO - Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste
CODENO - Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco
CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CVSF - Comissão do Vale do São Francisco
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
ETENE - Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDN - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FEANE - Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste
FIDENE - Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste
FINAM - Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO - Fundo Constitucional de Financiamento Norte
FPE - Fundo de Participação de Estados
FPEM - Fundo de Participação de Estados e Municípios
FPM - Fundo de Participação de Municípios
FUNAC - Fundo de Apoio ao Contribuinte do Estado de São Paulo
FUNCAP - Fundo Especial para Calamidades Públicas
FUNDOPEM - Fundo Operação Empresa
FUNRES - Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
FURENE - Fundo de Pesquisa e de Recursos Naturais do Nordeste
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAA - Instituto do Açúcar e Alcool
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFOCS - Instituto Federal de Obras Contra as Secas

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IR - Imposto de Renda
ISS - Imposto sobre Serviço
JK - Juscelino Kubitschek
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MECOR - Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MINTER - Ministério do Interior
MP - Medida Provisória
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONU - Organização das Nações Unidas
PADEC - Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense
PAI - Programa Amazônia Integrada
PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PD - Plano Diretor
PDAN - Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste
PDN - Plano de Desenvolvimento do Nordeste
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB - Produto Interno Bruto
PIN - Programa de Integração Nacional
PMDB - Partido do Movimento Democrático do Brasil
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNI - Plano Nacional de Irrigação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PRD - Plano Regional de Desenvolvimento
PRE - Programa de Reparcelamento Econômico
PROÁLCOOL - Programa Nacional do Alcool
PROBAHIA - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia
PRODEI - Programa de Desenvolvimento Industrial
PRODETUR - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PROHIDRO - Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos
PROIN - Programa de Estímulos ao Investimento Produtivo
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e incentivos à Agricultura do Norte e Nordeste
PROVALE - Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE).
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrata
PST - Partido Social Trabalhista
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTDN - Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste
RECONVERSUL - Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul
SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SIRAC - Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SPVERFSP - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do país
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito
TCU - Tribunal de Contas da União
UDN - União Democrática Nacional
USAID - United States Agency for International Development

Sumário

PARTE I –	18
Capítulo 1: INTRODUÇÃO.	19
1 - Objetivos e hipóteses.....	19
1.2 - Metodologia e procedimentos de pesquisa.....	24
1.3 - Escolha teórica, estrutura e organização do texto.....	25
Capítulo 2: O Nordeste no Federalismo Brasileiro: da herança regional ao planejamento	
Introdução.....	29
2 - Federalismo: conceito e origem.....	29
2.1 - As assimetrias federativas e o regionalismo: o surgimento da Região Nordeste do Brasil.....	34
2.2 – Histórico do Federalismo brasileiro e a desigualdade no Nordeste.....	41
2.2.1- A Era Vargas e a intervenção no Nordeste.....	46
2.2.2 - Novos condicionantes da questão nordestina e a intervenção governamental.....	51
2.3 - O Nordeste no centro da agenda governamental: a fase hidráulica e fase de planejamento.....	56
2.3.1 - A “Questão Nordestina” na agenda governamental: a fase planejada de intervenção estatal.....	58
Conclusões Preliminares.....	67
Capítulo 3: O Nordeste como problema político-institucional: a criação da SUDENE.	69
Introdução.....	69
3 - A personificação da questão nordestina e a criação da SUDENE.....	70
3.1 - A solução do dissenso: as regras do jogo e a ascensão da SUDENE.....	76
3.1.1- Os instrumentos financeiros da SUDENE.....	83
3.1.2 - O apoio dos governadores.....	87
3.2 - As disputas políticas e a aprovação dos Planos Diretores.....	89
3.3 - O cenário político-econômico que antecedeu o Golpe Militar.....	93
Conclusões Preliminares.....	99
PARTE II -	102
Capítulo 4: A SUDENE e a mudança institucional no Regime Militar	103
Introdução.....	103
4 - Os anos iniciais do período militar e as transformações na SUDENE.....	103
4.1 - Os anos 70 e os novos desafios para o desenvolvimento regional.....	109
4.2 - O POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste).....	115
4.3 - Em busca da modernização da estrutura agropecuária do Nordeste: o Projeto Sertanejo.....	120
4.4 - O Programa Nacional de Irrigação.....	123
4.5 - De volta à fase hidráulica: O Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos – PROHIDRO.....	126
4.6 - Programa de Desenvolvimento da Agroindústria e o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL).....	128

4.7 - Principais resultados dos Programas Especiais no Nordeste.....	132
4.7.1 - O cenário nordestino pós-milagre econômico.....	134
4.8 - Novas medidas para a superação da desigualdade nordestina.....	140
4.9 - Mudança institucional e futuro da SUDENE.....	143
4.9.1 - A transição democrática.....	147
Conclusões Preliminares.....	149
Capítulo 5: A redemocratização do Brasil e debate sobre a SUDENE.....	153
Introdução.....	153
5 - A transição democrática e o cenário brasileiro dos anos 80.....	153
5.1 - A Constituição de 1988 e a questão regional.....	156
5.2 - A personificação do conflito federativo: a Guerra Fiscal.....	164
5.3 - Os Fundos Constitucionais de desenvolvimento e os incentivos fiscais.....	169
5.4 - Novas instituições no cenário federativo para o Nordeste: o BNDES e o BNB.....	179
5.5 - As reorientações nos programas voltados ao Nordeste: mudança no padrão de intervenção.....	187
5.6 - O Governo Fernando Henrique Cardoso: a estratégia do Brasil em Ação e do Avanço Brasil.....	192
Conclusões Preliminares.....	198
PARTE III -	201
Capítulo 6: As motivações políticas que justificaram a extinção da SUDENE.....	202
Introdução.....	202
6 - O esvaziamento gradual dos governadores de estado no Conselho Deliberativo da SUDENE.....	203
6.1 - As divergências entre os governadores de estados nordestinos.....	214
6.2 - A evolução do FINOR.....	218
6.2.1 - A CPI do FINOR.....	222
6.3 - A natureza da perda de prestígio da SUDENE.....	230
6.4 - A extinção da SUDENE e as justificativas de Fernando Henrique Cardoso.....	236
6.5 - A Medida Provisória nº 2145, a reação na sociedade e a ADENE.....	238
Conclusões Preliminares.....	241
Capítulo 7: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	244
REFERÊNCIAS.....	256
APÊNDICE A - As discussões da Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro.....	277
APÊNDICE B - Composição Parlamentar da CPI-FINOR.....	283
APÊNDICE C - O Projeto Áridas e o Desenvolvimento Sustentável.....	285
ANEXO A - Lei N. 1649, criação do Banco do Nordeste do Brasil.....	290
ANEXO B - Lei n. 3692, de criação da SUDENE.....	296
ANEXO C - Artigos 159 e 161, de criação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento.....	306
ANEXO D - Lei n. 7827, de Regulamentação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento.....	307
ANEXO E - Medida Provisória n. 2146, de criação da ADA e ADENE.....	318

PARTE I

Capítulo 1

INTRODUÇÃO

1 - Objetivos e hipóteses

O objetivo desta tese é compreender os motivos políticos que levaram ao enfraquecimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e que culminaram com a sua extinção em 2001, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Utilizamos o sistema federativo brasileiro como pano de fundo, especialmente as relações intergovernamentais estabelecidas entre o Governo Federal e a região Nordeste do Brasil. Para tanto, convencionamos traçar uma trajetória da Superintendência, desde seu nascimento e perpassando suas alterações ao longo dos anos, até sua completa eliminação.

O federalismo visa acomodar e resolver conflitos. É um sistema no qual as unidades federadas abdicam parcialmente de sua liberdade a fim de alcançarem um bem comum, respeitando suas integridades e construindo, desta maneira, um pacto coletivo, o pacto federativo. Em diversos países do mundo o federalismo é capaz de sustentar diferenças de ordem lingüística, cultural, étnico, religiosa, acomodando e, por vezes, resolvendo os diversos interesses e dilemas da sociedade. Embora não tenhamos diversidades culturais, religiosas ou lingüísticas que impliquem em clivagens políticas no país, o Brasil enquadra-se em um sistema federativo que se caracteriza pela diferença econômica entre as suas regiões. Por um lado, existem os blocos Sudeste e Sul, economicamente desenvolvidos, em contraposição com os blocos Norte, Nordeste e Centro-Oeste que, historicamente, apresentaram grandes deficiências econômicas.

O Nordeste, dentre essas três regiões consideradas carentes, tem o agravante do efeito climático das secas, que fizeram com que a região se projetasse neste cenário federativo como dependente de repasses financeiros federais para conter os efeitos perversos das estiagens. A região destoa do Sudeste, do Sul e mesmo do Norte e Centro-Oeste por apresentar grandes níveis de desigualdade de renda, como denunciado historicamente por diversos intelectuais dentre eles, Furtado (1981, 1984). Algumas medidas governamentais foram utilizadas ao longo do tempo para reverter esse quadro e a revisão da evolução das políticas regionais implantadas pelo Governo Federal indica que elas têm expressado, historicamente, a preocupação em reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras.

As preocupações com o Nordeste foram expressas inicialmente na Constituição de 1934, que destinou 4% da receita tributária da União para o combate às secas, percentual enviado ao Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). O texto constitucional, de acordo com o artigo 177, trazia consigo a necessidade de se definir o chamado Polígono das Secas, que significava um campo de pressões políticas dos estados por elas atingidos e também um saber geográfico para a ação do Estado. Este repasse financeiro, inaugurado com a Carta de 1934 foi ampliado nos textos constitucionais posteriores. Além disso, a Constituição de 1934, ao instituir as regras para as eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, produziu como efeito uma sobre-representação dos estados menos populosos da Federação e os beneficiários desta medida foram os estados mais pobres do país, como o Nordeste.

Uma segunda característica do federalismo brasileiro pode ser evidenciada por meio das mudanças pelas quais este modelo passou ao longo dos anos no Brasil, oscilando entre períodos de centralização política e econômica (ditadura militar) e períodos de descentralização, principalmente a partir da redemocratização do país em 1988. Essas alterações provocaram, no limite, implicações no desenho das políticas de desenvolvimento regional empreendidas ao longo dos anos, uma vez que o federalismo contemporâneo aponta para uma revalorização das unidades subnacionais enquanto atores e arenas políticas fundamentais. Tal mudança retirou parte da prerrogativa do Governo Federal na implantação de políticas de desenvolvimento regional, repassando essa incumbência aos estados e municípios.

Um terceiro ponto importante do federalismo brasileiro diz respeito ao seu distanciamento do modelo americano, que se tornou padrão para o resto do mundo. Nos Estados Unidos o federalismo encaixa-se no que Stepan (1999) denominou de *come together*, ou seja, federações que nascem para unir as partes do território. Em 1787, na Confederação da Filadélfia, as unidades formaram o que Riker (1964) denominou de pacto federativo, por meio do qual as unidades soberanas se uniram deixando poderes residuais aos estados federados. Ademais, a soberania dessas unidades federadas que concordaram em se unir foi garantida por meio de características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos cidadãos da *pólis* na esfera central, ou, nos termos de Stepan (1999), *constrained the demos at the Center*.

Este sistema federal defendido pelos “pais fundadores” Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, era fortalecido no âmbito do governo central, mas procurou distanciar-se de uma centralização excessiva para não ser confundido com o Estado Unitário. Desta forma, procurava conciliar dois princípios opostos: centralizar para consolidar a formação do Estado

e, ao mesmo tempo, limitar a ação do mesmo para garantir a descentralização territorial do poder político às unidades federadas.

No Brasil, tivemos uma formação federativa completamente diversa. Nossa principal diferença em relação aos EUA foi não haver, aqui, um pacto entre as unidades autônomas, mas sim um processo de descentralização do poder do centro para os estados. Além disso, enquanto nos EUA o federalismo significou a criação de um Poder Central que até então não existia, no Brasil descentralizou-se o poder político e financeiro para as unidades subnacionais, que se fortaleceram com a contrapartida do enfraquecimento da União. Assim, a partir das definições de Stepan (1999) podemos dizer que o Brasil enquadra-se num modelo *hold together*, no qual o federalismo nasceu para manter a união já existente.

Partindo do pressuposto de que o federalismo é dotado de mecanismos capazes de conter os conflitos internos entre os governos que compõem a federação, Elazar (1987) ressalta que a essência do federalismo não é encontrar um particular conjunto de instituições para a resolução de tais conflitos. Nesse sentido, o autor destaca a importância da institucionalização de relações particulares entre os participantes da vida política, que mantém a coesão federativa. Dentro desta lógica, as relações intergovernamentais ocupam um papel central, pois envolvem uma contínua relação entre o Estado federal e os governos locais. Para ser considerado estável, um sistema político deve possuir, ainda segundo o autor, ao menos dois níveis de governo, operando com legitimidade e possuindo seu próprio conjunto de instituições, poderes e responsabilidades. O princípio federal repousa no fato de que instituições políticas e sociais são estabelecidas por meio de pactos ou outros arranjos contratuais. Em outras palavras, seres humanos são capazes de fazer escolhas constitucionais.

Elazar (1987) desenvolve também o conceito de *self-rule/shared-rule* (regras próprias e regras compartilhadas), segundo o qual as relações federativas envolvem uma união duradoura, mas limitada, para fornecer propósitos de fins comuns, mantendo a respectiva integridade entre todas as partes federadas. A manutenção desta união ocorre com a distribuição de poder, por meio constitucional, entre as unidades, de maneira a preservar a autoridade entre elas. Supõe-se que em um sistema federal as políticas públicas devam ser elaboradas e implementadas por meio de diversas negociações, a fim de que todos os entes subnacionais possam compartilhar as tomadas de decisão e executar os processos de forma consensual.

A criação da SUDENE¹ representou um avanço para o federalismo brasileiro ao propor um planejamento regional institucionalizado, com capacidade de projeção dos problemas regionais nordestinos para o centro político das decisões nacionais. Sua vinculação direta à Presidência da República denota a importância que passava a ter a partir de então. Mais do que isso, a SUDENE visava a superação da política localista da região, buscando diminuir o poder das oligarquias rurais e, ao mesmo tempo, fortalecer politicamente os governadores nordestinos. A composição do Conselho Deliberativo da Superintendência expressava essa preocupação e as decisões eram tomadas de forma consensual, com todos os governadores e representantes do Executivo Federal.

Grande parte das preocupações contidas nos objetivos da SUDENE estava em conexão direta com os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), convocado por Juscelino Kubitschek para estudar a região. Os principais objetivos do GTDN e que se tornaram, posteriormente, diretrizes da SUDENE podem ser resumidos, grosso modo, em quatro pontos principais: (1) criação de um centro de expansão manufatureira no Nordeste; (2) transformação da economia agrícola da faixa úmida, para garantir adequada oferta de alimentos nos centros urbanos; (3) transformação progressiva da economia nas zonas semi-áridas para torná-las mais resistentes à seca e (4) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste por meio da incorporação de terras úmidas do Maranhão à economia regional. Neste sentido, lançavam-se as bases para uma espécie de “substituição de importações” na qual a industrialização visava a redução do desemprego, que o documento

¹ Uma vasta gama de autores já analisou a ascensão ou queda desta instituição, dentre os quais podemos destacar: Oliveira (1977), Cohn (1973), Ianni (1984), Furtado (1989), Carvalho, R. I. (2001), Guimarães Neto (1986), Carvalho, F. F. (2006), entre outros.

estimava ser entre 307 mil e 512 mil pessoas no Nordeste no ano de 1959.²

No entanto, o Golpe Militar ocorrido em 1964, além de promover reestruturações profundas na sociedade brasileira e bloquear o desenvolvimento da nossa jovem experiência democrática, proporcionou à SUDENE cortes significativos em sua capacidade de implementar decisões. Cumpre destacar que a Superintendência não foi extinta naquele momento, resistindo a este período ditatorial. Sua extinção formal aconteceu somente em 2001, no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Desse modo, traçamos a trajetória da instituição, buscando evidências que comprovem seu enfraquecimento ao longo do tempo e que nos levem ao entendimento das motivações que desencadearam em sua completa extinção no Governo FHC. O recorte temporal relativamente extenso (de 1959, momento da fundação da SUDENE até 2001, ano de sua extinção) nos forneceu elementos importantes para a explicação da mudança institucional processada na Superintendência. Além disso, esse recorte permite uma abordagem comparativa do comportamento da instituição desde o momento de sua criação até sua extinção.

² Assim como houve no Brasil com a criação SUDENE, outros países adotaram estratégias para a promoção do desenvolvimento regional. O caso mais conhecido foi o dos Estados Unidos com a criação do TVA (*Tennessee Vale Authority*) em 1933, como parte do *New Deal* e que previa o planejamento com o intuito de promover o desenvolvimento de seis Estados dos EUA. Os objetivos eram amplos e envolviam obras para controle de enchentes, construção de usinas hidroelétricas, desenvolvimento do transporte rodoviário e marítimo, modernização da agricultura, modernização da indústria e do setor de serviços. Além da continuidade dos programas do TVA foram criados novos programas para bacias hidrográficas do país, que ficou conhecida como *Economic Development Area* (EDA), além do programa especial para os Apalaches, em 1965. Consolidava-se, assim, o desenvolvimento regional nos Estados Unidos. Na Inglaterra, experiência semelhante ocorreu em decorrência da crise e estagnação das regiões mineradoras em contraste com a concentração industrial em Londres, o que trouxe à tona a “divisão norte-sul”. O Governo daquele país criou então a Comissão Barlow, prevista para os anos de 1937 a 1940, com o intuito de recuperar a expansão da indústria da região norte. Na Itália, novamente a diferença entre o norte e o sul do país representava uma ameaça ao Governo central especialmente após a redemocratização com o fim do fascismo. Em função disso, foi criada em 1950, a *Cassa per Il Mezzogiorno*, ambiciosa política de industrialização para o Sul daquele país. Esta política introduziu os incentivos fiscais para a formação de capital, cujo mecanismo foi disseminado para outros países, inclusive para o Brasil, na criação da SUDENE. Na França, a densidade demográfica em Paris e o esvaziamento do campo levaram a uma política de desconcentração produtiva e de reordenação do território por meio de investimentos de empresas estatais em regiões selecionadas e de um programa de infra-estrutura, implementado a partir dos anos 40. Em 1963, foi criada ainda neste país a *Delegation D'Aménagement Du Territoire* (Datar), que previa uma rede de cidades, dotadas de investimentos industriais e equipamentos públicos, conhecidas como “metrópoles de equilíbrio”. Após a consolidação destas experiências, foram desenvolvidos esforços teóricos interpretativos sobre a questão das desigualdades regionais, personificadas através de duas escolas do pensamento. A primeira ficou conhecida como Ciência Regional, inclusive com a criação da *Regional Science Association*, liderada por Walter Isard. A Ciência Regional enfatizava um conjunto de técnicas de análise regional, de custos de transporte e de mercados concorrenciais. Em contrapartida, a segunda linha de pensamento foi desenvolvida na França, por volta de 1935, por François Perroux, que desenvolveu o conceito de pólos de desenvolvimento. Perroux tinha influências de Schumpeter, como em relação ao conceito de inovação trazido pelo clássico *Teoria do Desenvolvimento Econômico*.

1.2 - Metodologia e procedimentos de pesquisa

Priorizamos nesta tese um levantamento sistemático de dados acerca da SUDENE. Estes dados podem ser divididos da seguinte maneira:

- 1) Uma bibliografia que aponta a formação da SUDENE, em 1959, composta de livros, teses e dissertações acadêmicas que formam um conjunto de dados secundários desta nossa análise;
- 2) Os Programas coordenados pela SUDENE durante o período militar, recolhido junto à Biblioteca Celso Furtado, com sede em Recife, PE;
- 3) Também junto à sede da SUDENE, em Recife, levantamos as propostas constituintes apresentadas pela Superintendência, na Assembléia Nacional Constituinte, bem como o resultado de reuniões e seminários que foram realizados após a promulgação da nova Carta.
- 4) Analisamos, concomitantemente, as Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE, de 1988 até 2000. As Atas foram documentos essenciais para mapearmos a posição dos atores políticos envolvidos com o fim da SUDENE;
- 5) Junto ao Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados em Brasília, DF, fizemos o levantamento dos debates parlamentares referentes à CPI do FINOR, e as principais conclusões apresentadas por esta Comissão quanto aos rumos que tomaria a SUDENE;
- 6) Jornais e revistas que veicularam o fim da SUDENE também foram utilizados nesta tese, especialmente o Jornal A Folha, o Jornal do Comércio, Tribuna de Pernambuco e o Diário de Pernambuco.

Nossa pesquisa enquadra-se, portanto, em uma *análise qualitativa* com grande utilização de fontes documentais. Partindo de tais constatações, o desenho geral de nossa tese está especificado no quadro abaixo:

Figura 1 - Quadro-síntese da questão-problema, hipóteses, objetivos e metodologia que norteiam a tese

<u>Questão-problema</u>	Analisar a trajetória da SUDENE desde o seu nascimento, em 1959, até sua extinção em 2001. Busca-se, fundamentalmente, explicar por que uma instituição bem sucedida, que nasceu inspirada em idéias desenvolvimentistas que ganharam projeção nacional, teve uma morte lenta e gradual.
<u>Hipótese</u>	A hipótese central da pesquisa, em relação à SUDENE, é que as mudanças institucionais processadas ao longo do tempo contribuíram para seu esfacelamento e conseqüente extinção.
<u>Objetivo Geral</u>	Tomando como ponto de partida o federalismo brasileiro - assimétrico em relação ao desenvolvimento de suas regiões - investigar quais foram os momentos de retração política sofridos pela instituição, os quais desencadearam um processo de paulatina decadência, que culminou na extinção da SUDENE, em 2001. A pesquisa possui, portanto, um recorte temporal que vai de 1959 (quando a SUDENE foi instituída, no Governo do Presidente Juscelino Kubitschek) até 2001, quando ela foi formalmente extinta.
<u>Objetivos Específicos</u>	1 – Entender os motivos políticos que proporcionaram a mudança institucional da SUDENE; 2 – Delimitar quais instituições estiveram presentes no federalismo brasileiro, substituindo a SUDENE, neste momento de enfraquecimento; 3 - Como estamos analisando um período relativamente extenso, traçaremos um panorama da SUDENE e de sua atuação no Nordeste.
<u>Metodologia de trabalho</u>	Para a construção da tese utilizamos material de fonte primária e secundária. O material de fonte primária é composto dos Programas Governamentais que tiveram a participação da SUDENE, bem como os relatórios avaliativos que acompanharam os trabalhos de implantação destes Programas. As fontes secundárias são compostas de trabalhos acadêmicos e reportagens a respeito da temática, que foram divulgadas na mídia.

Fonte: Autoria própria, 2012.

1.3 - Escolha teórica, estrutura e organização do texto

As análises institucionais, especialmente aquelas da vertente do Institucionalismo Histórico, mostraram-se adequadas para auxiliar a compreensão da trajetória da SUDENE. Os teóricos desta corrente³ definem instituições como um conjunto de procedimentos, protocolos,

³ Em especial HALL e TAYLOR (2003).

normas e convenções oficiais e officiosas, inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Desta perspectiva, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação de comportamentos individuais. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições, composto de símbolos, de cenários e protocolos, que fornecem filtros interpretativos aplicáveis a determinada situação. As instituições não somente fornecem informações úteis do ponto de vista estratégico, mas também têm a capacidade de afetar a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação dos indivíduos.

Para North (1990), as instituições são as “regras do jogo”, enquanto as organizações são os jogadores. As instituições são as regras do jogo (formais e informais), que estabelecem normas para o comportamento das equipes participantes e delimitam o “campo” onde se realizará a partida. A função das instituições é facilitar a interação social, ao reduzir a incerteza dos resultados dessa interação. Desse modo, não têm o poder de determinar o comportamento dos participantes, mas sim de influenciá-los, uma vez que o resultado final do jogo (da interação) vai depender também dos atores participantes, dos jogadores. “As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores” (PUTNAM, 1996, p. 23).

O que mais nos interessa nesta corrente e que determinou nossa escolha analítica é o fato de que o institucionalismo histórico vincula-se a uma concepção particular de desenvolvimento histórico. Tal corrente defende uma causalidade social que é dependente da trajetória percorrida, ou *path dependency*, pois rejeita o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem, em todo lugar, os mesmos resultados. De maneira contrária, esses analistas afirmam que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, que são herdadas do passado. Como destacam Collier e Collier (1991), as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo em que representam um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetões.

O institucionalismo histórico procura explicar como as instituições produzem esses trajetões, ou seja, como elas estruturam a resposta de uma determinada nação a novos desafios. Neste caso, os adeptos desta corrente enfatizam que “as políticas herdadas” estruturam as decisões posteriores. As políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores ao estimular as forças sociais a se organizarem segundo determinadas orientações.

Dentre diversos pesquisadores institucionalistas, Douglass North (1990, 1993) possui o diferencial de priorizar em sua análise as mudanças institucionais capazes de alterar as regras do jogo político e a maneira de executar decisões posteriores. Ao lado de North (1990), Levi (1991) considera que a mudança institucional é mais provável quando se verifica um aumento da eficiência de indivíduos que buscam a mudança e uma diminuição no poder de veto de indivíduos cujos interesses são servidos pelos arranjos institucionais vigentes. Este referencial mostra-se particularmente interessante uma vez que a SUDENE sofreu mudanças institucionais profundas ou “momento crítico”⁴, como preferem os institucionalistas históricos, durante o regime militar e depois disso não conseguiu se reerguer em novas bases. Deste ponto de vista, a teoria institucionalista mostrou-se a mais eficaz para moldar nossa temática de estudo.

Essa literatura destaca que uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões (NORTH, 1990). Possuindo tais atribuições, as instituições nascem com o propósito de durabilidade, condição que dificulta uma possível alteração. Ao mesmo tempo, como ressalta Levi (1991, p. 5), “as grandes transformações, quando ocorrem, são interessantes de se estudar”. Portanto, entender a trajetória da SUDENE exige, no limite, entender o processo de *path dependency* formado, o que requer uma retomada histórica de seu nascimento e funcionamento.

Essa tese encontra-se dividida em três partes, totalizando sete capítulos. A primeira parte possui três capítulos. No Capítulo 1 (esta introdução), apresentamos nosso objeto de estudo e metodologia empregada. No segundo capítulo apresentamos os preceitos do federalismo contemporâneo destacando as particularidades do federalismo no Brasil e como o Nordeste se inseriu neste modelo federativo ao longo dos anos. Procuramos demonstrar os antecedentes da criação da SUDENE e as medidas governamentais implantadas na região, com destaque para o Governo de Getúlio Vargas, que promoveu um reaparelhamento estatal por meio da criação de instituições para conter os problemas nordestinos.

O terceiro capítulo, finalizando a primeira parte da tese, apresenta a criação da SUDENE e o jogo político que permeou seu nascimento. Analisamos os atores políticos envolvidos nesta criação e a pressão exercida por eles, com destaque especial para as Ligas Camponesas, para a Igreja Católica e para o apoio fornecido pelos governadores de estado ao projeto de Celso Furtado.

⁴ O “momento crítico” é definido pelos institucionalistas como os momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando bifurcações, que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto. Os institucionalistas explicam o que provoca estas bifurcações, as quais podem derivar do impacto das crises políticas e dos conflitos militares.

A segunda parte da tese é composta dos capítulos quatro e cinco. No capítulo quatro abordamos as mudanças institucionais sofridas pela SUDENE durante o período do autoritarismo, bem como a mudança na orientação das políticas de desenvolvimento regional. Ressaltamos que a partir de tais mudanças, processadas no interior da Superintendência, houve o chamado “momento crítico”, a partir do qual a instituição sofreu grande perda de poder, fator que se estendeu para os períodos posteriores. Analisamos os chamados *Programas Especiais*, desenvolvidos pelos militares com intuito de desenvolver a região Nordeste. Através da análise de tais programas pudemos perceber, além da atuação da Superintendência, as mudanças ocorridas no Federalismo e as remodelações nas políticas de desenvolvimento regional.

O Capítulo quinto aborda como as políticas de desenvolvimento regional foram tomando novas formas nos anos 80 e 90 o que aumentou, em contrapartida, a inércia da SUDENE. É um capítulo cujo argumento principal é de que a instituição perdeu seus preceitos iniciais, não tendo qualquer eficácia em seus anos finais de existência. Destacamos a importância da descentralização política ocorrida nesta época, que conferiu um poder especial aos estados e municípios tornando-os atores políticos importantes na federação brasileira, inclusive para propor, unilateralmente, agendas de desenvolvimento para suas regiões. Enfatizamos a importância dos Programas que adotaram o paradigma do chamado desenvolvimento sustentável, bem como o fortalecimento de outras instituições na federação.

A terceira parte da tese reúne os capítulos seis e sete, e configura-se, portanto, como a parte conclusiva. O sexto capítulo explica as motivações políticas que antecederam ao fim da SUDENE. Mapeamos o comportamento dos superintendentes e governadores de estado, no Conselho Deliberativo, destacando uma postura de distanciamento destes atores em relação à instituição. Por fim, o capítulo sete sintetiza a conclusão da tese, apontando as motivações políticas para a extinção da SUDENE e mapeando o que, afinal, restou do antigo órgão na federação brasileira.

Capítulo 2

O Nordeste no Federalismo Brasileiro: da herança regional ao planejamento

Introdução

Neste capítulo analisaremos as origens do federalismo brasileiro e a situação do Nordeste neste cenário federativo em formação. A principal proposta nesta parte da tese é demonstrar que as chamadas assimetrias federativas estão presentes na federação brasileira desde o momento da implantação do sistema federativo e que entraram na agenda governamental principalmente a partir dos anos 30, com o governo Vargas.

Vale destacar, entretanto, que os métodos de intervenção no Nordeste pelo Governo Federal nem sempre foram os mesmos. Até a década de 30, o atraso econômico da região era visto apenas a partir de uma perspectiva que privilegiava o combate às secas. A partir da década de 50, principalmente no período de auge do pensamento desenvolvimentista, abriu-se a possibilidade de intervenções, por parte do Governo central, pautadas pelo planejamento, por meio da criação de instituições federais de caráter regional. O capítulo objetiva, portanto, situar historicamente nosso objeto de estudo, realizando um retrospecto de como o federalismo foi se alterando ao longo do tempo e apontando as condições em que se encontrava o Nordeste antes da criação da SUDENE.

2 – Federalismo: conceito e origem

A federação é uma forma de organização político-territorial capaz de acomodar e legitimar as decisões coletivas entre os entes federados. Contrapõe-se ao modelo de Estado Unitário, no qual o governo central é superior às demais esferas de poder, relação que se estabelece por meio de um modelo piramidal e hierárquico. O modelo federalista, ao contrário, propõe o compartilhamento de decisões coletivas entre vários níveis de governo. Burgess (2006) acrescenta que o federalismo possui uma natureza multifacetada, tendo despertado interesse de vários estudiosos preocupados, por exemplo, com o entendimento de

sua capacidade de acomodar diferenças. De acordo com Watts (1990), algumas características são comuns a todas as federações e dentre elas estão:

- Duas ordens de governo, cada uma atuando diretamente com seus cidadãos;
- Uma distribuição constitucional da autoridade executiva e legislativa e a alocação de recursos entre duas ordens de governo, assegurando a autonomia entre eles;
- Representação das regiões com instituições de tomadas de decisão, geralmente representada por uma Segunda Câmara;
- Uma suprema Constituição escrita, não unilateralmente emendável, requerendo o consenso de uma proporção significativa das unidades constituintes;
- Um árbitro, para regular as disputas entre os governos;
- Processos e instituições para facilitar a colaboração intergovernamental.

Para Burguess (2009), os países adotam o modelo federativo quando há uma “situação federalista”, que apresenta duas características principais. A primeira pressupõe a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão territorial ou diversidade física), à diferenças étnicas e/ou lingüísticas, à disparidades socioeconômicas ou então à diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição que leva à escolha do federalismo é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade capaz de manter, concomitantemente, unidas e autônomas as partes de um mesmo território.

Esta visão moderna do federalismo e a organização do Estado Federal datam do final do século XVIII, momento em que James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, os chamados “pais do federalismo”, o consideravam como a melhor alternativa para o impasse político em que se encontrava a Confederação norte-americana.

Tal confederação era considerada um arranjo institucional frágil pelas elites políticas que visavam a criação de um Estado forte, capaz de defender a economia e expandir as fronteiras do país. Por outro lado, essas elites locais americanas, cada qual em suas 13 colônias, rejeitavam a criação de um Estado soberano unitário, uma vez que sempre tiveram governos autônomos. A solução encontrada pelos autores do clássico *O Federalista* foi a combinação de representação popular com uma divisão do poder contemplada por três órgãos independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa divisão valia tanto para o Governo Federal quanto para os estados. Além disso, as responsabilidades do governo eram divididas entre a União e os estados de forma que nenhum deles pudesse interferir na órbita de atuação

do outro. Nascia, assim, a concepção dos *checks and balances* (freios e contrapesos), na qual os estados fiscalizam o Governo Federal e vice-versa.

O federalismo é constituído de diversos centros de poder, sem subordinação de um a outro e inexistindo hierarquia entre as células. Além disso, nenhum estado pode se sobrepor politicamente a outro, uma vez que todos estarão gravitando em torno de um eixo comum. Nas palavras de Elazar (1984, p. 3):

The model of federalism is the matrix, a network of arenas within arenas. These arenas are distinguished by being larger or smaller rather than ‘higher’ or ‘lower’. The organizational expression of federalism is noncentralization, the constitutional diffusion and shaping of powers among many centers. Each cell in the matrix represents both an independent political actor constitutionally bound to the others and an arena for political action. Certain cells are larger and others smaller, and the powers granted each may reflect that difference, but this is not a reflection of their importance. The matrix model also clearly delineates the separation of powers among the coequal branches of government – executive, legislative and judicial – in each arena where it exists.

A garantia e a regulação do pacto federativo são expressas na Constituição e, de acordo com Stepan (1999), sua origem pode ter naturezas diversas: aquelas federações cujo propósito é de “unir” (*come together*) e aquelas cujo objetivo é “manter a união” (*hold together*). Um exemplo de federação que surge para unir é o modelo americano, copiado por vários países federativos e que tornou-se um padrão de federalismo.

Em 1787, na Confederação da Filadélfia, as unidades formaram o que Riker (1964) denominou de pacto federativo, por meio do qual as unidades soberanas se uniram, deixando poderes residuais aos estados federados. A soberania dos estados federados que concordaram em se unir foi garantida por meio de características verticais e horizontais que restringiam o conjunto dos cidadãos da *pólis* na esfera central ou, nos termos de Stepan (1999), *constrained the demos at the Center*. A nova estrutura proposta pela Convenção de 1787 necessitou de ratificação por todos os estados norte-americanos e, durante esse processo, ganharam destaque os artigos publicados pelos “Federalistas”, Hamilton, Madison e Jay, que compunham o pseudônimo coletivo de *Publius*.

O sistema federal defendido por estes federalistas ficava fortalecido no âmbito do Governo central, mas procurou distanciar-se de uma centralização excessiva para não ser confundido com o Estado Unitário. Desta forma, procurava conciliar dois princípios opostos: centralizar para consolidar a formação do Estado e ao mesmo tempo, limitar a ação do mesmo, para garantir a descentralização territorial do poder político às unidades federadas.

Apesar das referências norte-americanas, algumas federações do mundo se originaram em lógicas completamente diversas. A Índia, em 1948 era um Estado com fortes traços unitários e, de maneira geral, o governo deste país decidiu que para manter a união o ideal seria transferir poder e transformar o Estado Unitário em Federações. Este país àquela época, detinha grande unidade política, mas a federação seria útil para manter esta unidade em um contexto democrático. O censo de 1991 revelou que o país possuía mais de três mil línguas maternas legalmente reconhecidas, com 33 idiomas diferentes, cada um deles falado por pelo menos um milhão de pessoas. Manter um país com tamanha diversidade cultural e étnica passava a ser tarefa do sistema federativo e os ganhos com o federalismo foram altos para os indianos.

Stepan (1999) afirma que só podemos entender a permanência da Índia como um país democrático devido ao fato de o seu sistema federalista ter sido capaz de acomodar suas diferenças. Wheare (1946), por sua vez, afirma que o sistema indiano é um sistema quase-federal, bastante distante do modelo americano e semelhante a ele somente por suas características: federalismo e democracia.

A Constituição Indiana reservou à União o poder residual, mas em muitos aspectos contribuiu para a sustentação do federalismo multinacional da Índia. Como exemplo, a Constituição permite que uma maioria formada no plano federal e algumas minorias lingüísticas das subunidades colaborem para facilitar a criação de novos estados lingüísticos, com autorização do Parlamento. Essa possibilidade foi muito importante para "unificar" democraticamente a sociedade indiana. Isso devido ao fato de que a estrutura federativa da Índia permite que a esfera federal, que concentra a maioria, responda aos anseios da minoria dos estados, desejosa de maior autonomia lingüística e cultural. Se a Índia tivesse optado por um Estado Unitário, nem a maioria e nem as minorias teriam sido atendidas em seus anseios diante da Constituição. Como ressalta Stepan (1999, p. 27) acerca do caso indiano:

Um sistema unitário provavelmente também não poderia dispor do vasto repertório de medidas federais que permite "manter a união" da sociedade multicultural, multilingüística, multirreligiosa indiana, com uma população de cerca de um bilhão de pessoas. A adoção de instrumentos criativos de federalização na Índia parece atender simultaneamente à diversidade e limitar às pequenas minorias as tendências separatistas. A transferência democrática de poder e a concessão de direitos a grupos específicos não tem dado origem à tendência separatista ou à violação dos direitos individuais que os teóricos dos direitos liberais receiam.

A partir destes exemplos acima citados sobre as distintas experiências federativas, podemos afirmar que Índia decidiu pelo modelo federativo “para manter a união”, diferentemente de países como os Estados Unidos que optaram pelo federalismo “para unir”. Assim, pode-se imaginar que a origem de diferentes federações pode ser compreendida sob a imagem simbólica de um *continuum*. Em uma extremidade deste *continuum* há uma barganha voluntária, na qual as unidades que tem relativa autonomia *come together* decidem aumentar sua soberania retendo suas identidades individuais. É o caso dos Estados Unidos, Suíça e Austrália. Por outro lado, em estados previamente existentes, do tipo *hold together* (Índia), as condições da barganha dos governos locais são distintas daquelas presentes no modelo *come together*.

Stepan (1999) oferece importantes subsídios para o entendimento da origem das federações no século XX e suas estruturas contemporâneas, mas, embora analise o caso brasileiro a partir da garantia institucional da representação da vontade dos componentes da federação, o autor não examina as origens do federalismo no Brasil. Poderíamos, a partir do modelo de Stepan (1999), incluir o Brasil no modelo *hold together*, embora Arretche (2001) chame atenção para o fato de que, com o Golpe Republicano de 1889, não existiam grupos étnicos com identidade própria reivindicando autonomia e nem existiam ameaças de disrupção do Estado unitário no final do século XIX. Todos os movimentos revolucionários como os “cabanos”, os balaios, os sabinos e os farroupilhas já tinham sido controlados pelo Exército do Império antes da Proclamação da República. Segundo a autora:

Na verdade, salvo melhor juízo, a literatura indica que a principal razão do golpe republicano teria sido o próprio desgaste da monarquia, processo no qual a Coroa perdeu o apoio das forças mais dinâmicas (a cafeeira do sul e as classes médias emergentes) e dos setores mais conservadores (ligados ao escravismo), descontentes com a abolição. Além disso, a grita generalizada contra a centralização monárquica seria explicada pela crise fiscal do final do Império e a correlata incapacidade de atendimento das diferentes demandas regionais (ARRETCHE, 2001, p. 27).

Apesar destas ressalvas, entendemos que o Brasil aproxima-se do modelo *hold together*, embora a origem do federalismo aqui tenha sido diversa da origem do modelo americano. Como salienta Abrucio e Franzese (2007), os princípios de autonomia e interdependência, bem como de coordenação intergovernamental tiveram caminhos confusos em nosso país. Isso porque o federalismo brasileiro passou por diversas transformações ao longo do tempo, como veremos nos tópicos abaixo.

2.1 – As assimetrias federativas e o regionalismo: o surgimento da Região Nordeste do Brasil

O federalismo brasileiro abarca grandes diferenças socioeconômicas entre os blocos regionais que compõem o território brasileiro. Desse modo, é considerado assimétrico⁵ em relação a essas condições, sendo possível verificar expressivas desigualdades entre as regiões que formam o bloco Norte e Nordeste e o restante da federação. Como bem definiu Elazar (1987), os elementos fundadores de todas as federações são os princípios da diferença e da diversidade. Assim, a assimetria constatada na federação brasileira, explicitadas nesse trabalho, sobretudo em relação às diferenças econômicas entre as regiões, constituiu-se em objeto de preocupação de diferentes governos.

O termo “federalismo assimétrico” tem aparecido na literatura de forma recorrente. Ivo Duchacek o mencionou em 1970 quando devotou um capítulo inteiro sobre seus meios e implicações no texto intitulado: *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. O autor identificou grandes disparidades, que denominou “ingredientes de poder”, entre as unidades componentes da federação, que podem ser altamente politizadas em seus limites territoriais com diferenças lingüísticas, culturais ou étnicas. Entretanto, observa Duchacek (1970) que se essas diferenças não forem reorganizadas na federação, podem ser altamente explosivas. Neste sentido, a federação serve como uma associação política de pequenas comunidades para preservar suas distintas identidades e separar organizações políticas, ao mesmo tempo em que retém ligações econômicas, políticas e militares com o grande estado-nação.

De acordo com Burguess (2006), essas assimetrias podem ser de duas ordens: sócio-econômica ou cultural-ideológica. Os fatores sócio-econômicos têm, para este autor, intensa ligação com clivagens sociais e territoriais, pois as fraquezas de cada unidade constituinte confluem para a grande economia nacional; cada economia nacional, por sua vez, deve possuir um aparato para intervir nestas assimetrias, usando uma variedade de mecanismos de equalização fiscal federal. Tal fato observa-se claramente no Brasil, onde as economias dos

⁵ Apesar de o conceito de assimetria não ser algo novo, ele aparece na literatura de forma fragmentada, como ressaltava Burguess (2006, p. 210): “The term ‘asymmetrical federalism’ has appeared in the mainstream literature at regular intervals but only in a fragmentary manner”. William Livingston publicou, em 1952, um artigo intitulado: *A Note on the Nature of Federalism*, no qual identifica o reconhecimento da diversidade social como a fundação do espírito federal. Todos os demais autores federalistas reconhecem a presença das assimetrias federativas. Ronald Watts, em 2000, também dedicou parte de seu trabalho para a compreensão das assimetrias federativas no Canadá. E, como já assinalado aqui, Daniel Elazar reconheceu, em 1987, que a presença das assimetrias é parte integrante de todas as federações, em diversos países.

estados pobres dependem da redistribuição de recursos federais, como uma maneira de contrabalançar as disparidades regionais. Por seu turno, os fatores cultural-ideológicos, como o próprio nome diz, referem-se a hábitos, costumes, convenções, que fazem parte das particularidades de cada federação e que também podem representar um problema, caso não sejam adequadamente acomodados no interior da federação.

Dentre várias outras maneiras de combater as assimetrias federativas, está a promoção do chamado federalismo cooperativo, conceito elaborado por Daniel Elazar (1984). O autor enfatiza os aspectos da negociação e da cooperação, reiterando uma conceitualização em que o federalismo aparece como uma associação voluntária, uma forma contratual de estados independentes com objetivos comuns. Ainda segundo o autor, o termo “federal” é derivado do latim *foedus*, que quer dizer acordo. Em geral, arranjos federais são parcerias estabilizadas e reguladas por um pacto, que reflete relações internas de um tipo especial de partilha, que prevalece entre os parceiros, baseado em um mútuo reconhecimento de cada membro na tentativa de promover uma unidade especial entre eles. No entanto, o modelo de Elazar (1987) não é capaz de explicar quais mecanismos institucionais seriam capazes de favorecer essa cooperação por parte dos entes federados.

O grande problema do tratamento político adequado das assimetrias federativas e, conseqüentemente, da diversidade, reside no fato de que, como aponta Elazar (1987), por diversas vezes as soluções federais fracassam ao tentar eliminar a diversidade quando, na realidade, seria necessário apenas acomodá-la. Isso porque a própria preservação da estrutura federal prevê mecanismos para acomodação das heterogeneidades, não para tornar todas as unidades governamentais plenamente iguais e heterogêneas, mas para mantê-las, simplesmente, unidas. Fica claro, assim, que o princípio federalista já pressupõe a desigualdade, subproduto da diversidade.

Juntamente com o princípio da assimetria, um segundo princípio, conhecido como regionalismo, sempre permeou as relações federativas no Brasil. Aspásia Camargo (1999) afirma que em países como o nosso, a dimensão institucional do federalismo só pode ser examinada à luz da relevância geopolítica e histórica do regionalismo. Segundo a autora, o regionalismo é um dos pilares mais importantes e decisivos para a compreensão dos conflitos e dos arranjos políticos que marcaram o Brasil a partir de 1930.

Segundo Castro (1992), em países internamente diferenciados, os problemas étnicos e culturais são recursos eficientes para tornar visível os conflitos desencadeados por um poder econômico e político desigual, não sendo, em si, desencadeadores de conflitos. Em contrapartida, na ausência de diferenças étnicas e culturais marcantes e na presença de

desigualdades regionais importantes, como é o caso do Brasil, surge naturalmente a indagação sobre quais seriam os recursos possíveis de mobilização capazes de conduzir o descontentamento regional para a arena política nacional. Esses recursos têm sido exatamente aqueles vinculados ao regionalismo.

Vale destacar que embora sejam conceitos distintos, regionalismo e federalismo nem sempre são esferas separadas, podendo mesclar-se e trazer à tona a região⁶ como instância política. Uma região é uma fração estruturada do território, possuindo uma identidade que permite diferenciá-la de outras regiões. Essa personalidade regional possibilita a sua delimitação a partir da compreensão das especificidades que ela contém sendo, portanto, concreta, observável e delimitável. Segundo Castro (1992):

Como qualquer segmento do espaço, a região é dinâmica, historicamente construída e interage com o todo social e territorial. Portanto, suas características internas são determinadas e determinantes desta interação (CASTRO, 1992, p. 33).

Partindo de tais premissas, o Nordeste pode ser compreendido então como um espaço político-administrativo e o “Nordeste da SUDENE”, como uma institucionalização de interesses comuns, organizados para vencer obstáculos históricos. Não é tão somente uma região-plano, idealizada para aplicação de um projeto de desenvolvimento; o Nordeste da SUDENE teve durabilidade no tempo, perpassando e convivendo, inclusive, com a mudança de regimes políticos. Essas características o tornam uma Região construída historicamente e que contém elementos da complexa relação entre espaço, ideologia e política. A persistência das questões regionais induziu, também, à materialização das clivagens regionais. Como não temos diferenças étnicas, religiosas ou lingüísticas capazes de oferecer perigo à integração do todo nacional, os problemas derivados do poder econômico desigual inter-regional sobressaiu ao longo do tempo, onde foi levado ao cenário nacional o descontentamento regional.

Partindo da constatação de que a região Nordeste sofreu diversas alterações ao longo da história do Brasil, cabem aqui algumas considerações a respeito do termo “Região Nordeste”. Não ampliaremos muito o leque desta discussão uma vez que não é o foco deste

⁶ Oliveira (1977) ressalta que o Nordeste como “região”, tanto na opinião pública quanto nas políticas e programas governamentais, sofreu diversas alterações ao longo da história. Entretanto, a compreensão deste enquadramento ou, mais especificamente, dos limites territoriais dos estados que compõe a região Nordeste, fornecem elementos para a compreensão da própria formação político-econômica nacional e suas diferenciações.

trabalho; entretanto, abordar como a região Nordeste se destaca no federalismo brasileiro se faz necessário para situarmos historicamente nosso objeto de estudo.

O Nordeste do Brasil começou a ser delimitado como uma região, ainda que não com esta denominação, em meados do século XIX e início do XX. Historicamente, no início da colonização brasileira, a região se restringia aos estados da Bahia, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Posteriormente, devido às atividades pecuárias e a motivações políticas, a região estendeu-se ao Sul até o Norte de Minas Gerais e, para o Norte, em direção ao Piauí e ao Maranhão. As motivações políticas para o alargamento do território nordestino têm relação, segundo Carvalho (1988), com a intenção dos governos estaduais, especialmente o de Minas Gerais, de contar com os recursos destinados às obras contra as secas.

A constituição da região Nordeste do Brasil seguiu, em boa medida, a expansão e a formação da economia. Até os anos 30 não existia uma preocupação em dividir o território em blocos regionais. Porém, em meados do século XIX, impulsionados por estudiosos da Ciência Geográfica nacionais e estrangeiros, começaram a surgir os primeiros esboços de uma divisão regional do país.

A primeira divisão reconhecida da região Nordeste foi elaborada por André Rebouças em 1889, e listava dez zonas agrícolas no território brasileiro. O espaço do atual Nordeste continha as seguintes zonas: Parnaíba (Maranhão e Piauí), Ceará (Ceará), Paraíba do Norte (Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Alagoas) e do São Francisco (Sergipe e Bahia). Em 1905 uma nova divisão elaborada por Said Ali reduziu o número das grandes regiões brasileiras para cinco. O Nordeste, nesta nova divisão, era disposto no Brasil Norte - Oriental (do Maranhão até Alagoas), no Brasil Oriental (Sergipe e Bahia e demais estados brasileiros). Essas primeiras divisões elaboradas não foram consideradas relevantes e todas as ações governamentais eram feitas com base nas unidades políticas estaduais, isoladamente.

Em 1913, com o intuito de facilitar o ensino da Geografia, foi publicado o livro *Geografia do Brasil* de Delgado de Carvalho, no qual o objetivo de estudar o país por meio das regiões naturais adquiria relevância. A divisão de Carvalho (1913) ainda obedecia a anterior, baseada no Brasil Norte - Oriental e Brasil Oriental. Em 1927 uma nova divisão foi elaborada, orientada por Pierre Denis, e designava que o Brasil Norte - Oriental passaria a ser chamado de Nordeste e nele seriam incluídos, além dos estados já mencionados, Sergipe e Bahia.

A despeito disso, todas as tentativas de divisão do país nesse momento foram tênues e nem mesmo a Constituição de 1934, ao tratar do problema das secas por meio da instituição de um Fundo Público, empregado para auxiliar os flagelados, reconheceu formalmente o

Nordeste. Naquela Carta havia somente uma referência aos “estados do Norte”, atingidos permanentemente pelas secas. Somente em 1938, ao fixar normas especiais para elaboração do chamado “Anuário Estatístico Brasileiro”, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotou a divisão regional, oriunda e utilizada pelo Ministério da Agricultura. Segundo essa divisão, havia um Nordeste que ia do Ceará a Alagoas; o Maranhão e o Piauí pertenciam ao Norte, juntamente com outros estados; Bahia e Sergipe formavam o chamado Este, também com outros estados. Esta divisão, ainda que provisória, passou a ser tida como oficial pelo IBGE.

Somente em 1941 o Conselho Nacional de Geografia (CNG), através do Geógrafo Fábio de Macedo Soares Guimarães, elaborou uma divisão regional do país a fim de facilitar as diversas ações políticas governamentais. Após analisar as divisões existentes convencionou-se adotar a divisão regional elaborada por Delgado de Carvalho, a qual foi adotada pelo IBGE e pelo CNG em 1945 como oficial. Surgia, assim, o Nordeste formal, delimitado da seguinte maneira: Nordeste Ocidental (Maranhão e Piauí) e o Nordeste Oriental (demais estados); Região Leste, subdividida em Leste Setentrional (Sergipe e Bahia) e Leste Meridional.

Desse modo, conforme aponta Vidal (2001), foi a partir dos anos 30, com o governo de Getúlio Vargas e com a expansão do capitalismo industrial no Brasil, que aventou-se a possibilidade de uma divisão regional do país. Isso seu deu sobretudo em razão da crescente necessidade de integração territorial e econômica do nosso país, à medida que acontecia a dissolução das autarquias regionais. Segundo Vidal (2001, p. 32):

A expansão do centralismo político-administrativo, bem como da intervenção estatal na economia, condições fundamentais para a sustentação da nova dinâmica capitalista no território brasileiro, acarretou certo enfraquecimento das oligarquias regionais e estaduais. Essa nova dinâmica capitalista pode, portanto, ajudar a entender as preocupações do Governo Federal no sentido de estabelecer, pela primeira vez no país, uma divisão regional oficial. Tratar-se-ia, desse modo, de uma divisão regional não apenas para maximizar a eficiência da ação estatal, peça do discurso oficial, mas que estava a serviço de um projeto, ora mais consciente, ora menos consciente, de Estado Nacional capitalista unificado.

Em 1968 uma nova divisão foi criada pelo IBGE, estabelecendo a divisão do país em macrorregiões e, ainda, a composição do Nordeste pelos seguintes estados: Maranhão, Piauí,

Ceará, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Bahia, correspondendo a 18,2% do território brasileiro⁷. Portanto, a região Nordeste é, nas palavras de Carvalho (1988, p. 8):

(...) o espaço mais antigo do país, em termos de ocupação demográfica e econômica, disso resultando uma identidade objetiva, geográfica e cultural, diferenciada de outros espaços posteriormente ocupados. (...) Essa identidade se consubstancia, ainda, através de um longo processo, em um pensamento regionalista – forma de pensar as suas dimensões, limitações e relações – se não o mais arraigado, no entanto, remanescente com bastante vigor no arcabouço mental brasileiro.

Com a oficialização da região, os costumes e as tradições ganharam relevância, criando uma identidade nordestina que culminou na valorização da região enquanto um espaço político-territorial. Deste modo, as manifestações regionalistas no Nordeste ganharam notoriedade no século XX com o “Manifesto Regionalista”, de Gilberto Freyre, que guiou o movimento iniciado no “1º Congresso Regionalista do Nordeste” em 1926 e que integrava parte das idéias do “Centro Regionalista” fundado em 1925. Como ressalta Carvalho (1988), o objetivo do Manifesto de Freyre era ressaltar os valores nordestinos, evitando que o movimento regionalista pudesse gerar atitudes separatistas. Além disso, as idéias regionalistas deram lugar à criação do Centro de Estudos do Nordeste (CENOR) em 1976, no Recife, e que baseava-se em três pilares: história, tradição e memória.

Desta forma, não somente no Brasil, mas também em outros países verifica-se a presença do regionalismo enquanto princípio que permeia as relações federativas. As políticas de desenvolvimento regional entram nesse contexto como mecanismos de cooperação vertical nos arranjos federativos, com o intuito de combater as assimetrias inter-regionais e trazer estabilidade política ao país. Neste sentido, especialistas na área de desenvolvimento regional⁸ ressaltam que a evolução das políticas nesta área são tomadas como indicadores das mudanças no federalismo. Países como China, Índia, Rússia, Brasil, Indonésia, Espanha, Canadá, Paquistão e Austrália são exemplos que necessitam recorrer às políticas de desenvolvimento regional. Todavia, como ressalta Carvalho, R. I (2001, p. 62)⁹:

⁷ Cabe ressaltar que nesta data foi incluso o território de Fernando de Noronha ao estado de Pernambuco.

⁸ Cf. CARVALHO, 1979.

⁹ A fim de localizar o leitor, abrimos aqui uma nota explicativa. Trabalhamos nesta tese com cinco autores que possuem sobrenome comum. São eles: José Murilo de Carvalho (1993), Ricardo Ismael de Carvalho (2001, 2002, 2006), Fernanda Ferrário de Carvalho (2006, 2001), Iná Maria Moreira de Carvalho (1987) e Otamar de Carvalho (1988, 1979). Portanto, para diferenciarmos as obras dos autores, recorreremos às regras da ABNT, as quais indicam que, havendo convergência de datas, cujos sobrenomes dos autores sejam iguais, devemos diferenciá-los utilizando na seqüência as iniciais do nome.

A experiência internacional recente parece mostrar duas tendências principais. Uma delas revela que a prioridade na política regional tem sido os investimentos em infra-estrutura, ou seja, os governos nacionais procuram dotar alguns estados ou regiões de meios fundamentais para que possam atrair empresas privadas. Uma outra tendência, entretanto, indica que a política regional parece não assumir um papel prioritário nas agendas governamentais, com exceção da Alemanha, por conta do processo de reunificação.

O Brasil, devido às suas assimetrias regionais, valeu-se da utilização das políticas de desenvolvimento regional em diversos momentos históricos, principalmente implantando medidas que visavam diminuir a desigualdade existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país. A SUDENE foi, neste sentido, a institucionalização destas assimetrias regionais visando conter o avanço da desigualdade do Nordeste. No entanto, segundo o autor em tela, as mudanças ocorridas no federalismo, que em boa medida eram ditadas pela política governamental do momento ora centralizando recursos e poder e ora descentralizando-os, fez com que as políticas de desenvolvimento regional fossem guiadas de acordo com as alterações presentes no jogo político do momento.

De acordo com Burgess (2006), a necessidade de compreender o processo de acomodação das clivagens regionais, tem levado pesquisadores do mundo inteiro a questionamentos sobre as origens das federações. Uma vez que o nascimento das federações oferece a base contratual da união dos estados com os cidadãos, uma reexame das origens da federação apresenta elementos significativos para a compreensão das escolhas institucionais responsáveis pelo combate a tais assimetrias. Nos dizeres de Burgess (2006, p. 213):

The concept of 'assymetry' expressed the extent to which component states do not share in the conditions and concerns common to the federal system as a whole. The ideal asymmetrical federal system would be one 'composed of political units corresponding to differences of interest, character and makeup that exist within the whole society'.

Partindo da constatação de que o federalismo brasileiro caracteriza-se pela presença de assimetrias regionais, procuraremos abordar as mudanças ocorridas ao longo dos anos e concomitantemente, abordaremos as alterações nas dinâmicas das políticas de desenvolvimento regional adotadas para o Nordeste em diferentes momentos históricos. Essas mudanças exerceram grande influência sobre a agenda governamental, sendo capazes tanto de propor a criação de instituições como de retirá-las da federação, como foi o caso da SUDENE. Ademais, pactuamos com a idéia de Burgess (2006), que sustenta que as origens das

federações nos oferecem elementos consistentes para compreendermos o desenho institucional adotado por diferentes países no combate às suas assimetrias. Segue, portanto, nossa análise sobre a origem do federalismo brasileiro e sobre como o Nordeste se destacou como uma região-problema neste contexto específico.

2.2 – Histórico do Federalismo brasileiro e a desigualdade no Nordeste

Como dito no tópico anterior, a divisão do Brasil em regiões obedeceu a uma lógica particular, sendo oficialmente reconhecida a região Nordeste pelo Governo Vargas a partir dos anos 30. Como ressalta Souza, M.C.C. (2006, p. 2), “Regiões e estados formam sistemas de poder, sejam eles reconhecidos ou não como tais dentro de um sistema de governo”.

Em grande medida a inspiração do modelo brasileiro teve como referência, como salientado no tópico acima, o modelo americano, embora tenha se distanciado dele ao apresentar características próprias. A principal diferença entre os dois países foi que no Brasil não houve um pacto entre as unidades autônomas, mas um processo de descentralização do poder do centro para os estados, visto que na época do Império o modelo de Estado era centralizado. Além disso, enquanto nos EUA o federalismo significou a criação de um poder central que até então não existia, no Brasil descentralizou-se o poder político e financeiro para as unidades subnacionais que se fortaleceram com a contrapartida do enfraquecimento da União.

A colonização portuguesa deparou-se, em um primeiro momento, com uma questão eminentemente territorial: governar um país com as dimensões do Brasil e, ao mesmo tempo, acomodar a ação dos diferentes grupos pulverizados em diferentes regiões. Assim como ressalta Carvalho (1993), uma dificuldade adicional, além do tamanho territorial e dos interesses diversos, localizava-se no inter-relacionamento fragilmente estabelecido entre essas regiões. Assim, para manter uma relativa unidade, era preciso dotar as províncias de algum poder político por meio de algum grau de descentralização.

Com a independência e, mais especificamente com o advento do Segundo Reinado, a solução encontrada foi a unitária, permitindo uma centralização do poder político. Segundo Abrucio (2002), o unitarismo instaurado pela Constituição de 1824 trouxe desdobramentos políticos durante todo o período monárquico e tensões recorrentes entre a Coroa e as

Províncias, a exemplo de movimentos revolucionários como a Confederação do Equador.¹⁰ A instabilidade política advinha do fato de que havia uma elite dominante que buscava eliminar ou restringir a autonomia das unidades subnacionais como forma de manter a integração do território. Por outro lado, existiam as tradições de um legado colonial que rejeitava o unitarismo, exercendo uma pressão tipicamente federalista que buscava redefinir, portanto, as relações entre a Coroa e as províncias assegurando a estas últimas maiores poderes. Nos dizeres de Abrucio (2002, p. 32):

O legado do Império foi, neste sentido, a manutenção da unidade territorial, a busca da constituição de um sentimento de nacionalidade e, acima de tudo, a criação de um duradouro consenso entre as elites a respeito da necessidade de uma efetiva autoridade central. Mas com a paulatina destruição dos alicerces do Império – sobretudo da escravidão -, o conflito entre centralização e descentralização do poder viria à tona na forma de reivindicações federativas.

Os clamores e os movimentos pró-federalismo começaram a borbulhar a partir de então e a opção pela monarquia federal foi apresentada mesmo antes da Proclamação da República. Tavares Bastos¹¹ associava a descentralização ao federalismo e à república, tomando como referência a experiência federativa nos Estados Unidos. O Manifesto Republicano pregava que a unidade do país seria garantida através da descentralização, pois a centralização só promoveria o separatismo entre as províncias. Bastos era, portanto, contrário à solução defendida pelas elites dominantes daquele período. Neste sentido, o republicanismo e o federalismo passaram a ganhar força e monarquistas como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa defendiam a chamada Monarquia federativa, que acabou por não ser consolidada devido ao temor de uma possível fragmentação do país.

O federalismo surgiu mais tarde com a Constituição de 1891 que estipulou, concomitantemente, a nova ordem republicana para o Brasil, encerrando a tradição unitarista que prevaleceu no Império. Embora tenha sido inspirada no modelo norte-americano, as origens e as formas assumidas pelo federalismo brasileiro foram bem distintas daquela. Nos

¹⁰ A Confederação do Equador foi um movimento de caráter emancipacionista, ocorrido no Nordeste em 1824. Representou uma reação contra a tendência absolutista e centralizadora de D. Pedro I, tendo sido inspirada em movimentos anteriores como a Guerra dos Mascates e a Revolução Pernambucana. O movimento tinha raízes políticas e econômicas, como nos dizeres de Evaldo Cabral de Mello (1999, p. 34): "O contraponto do algodão e do açúcar explica ali mais acentuadamente que em nenhuma outra região brasileira, que se aprofundou ali o conflito entre a nova e a velha estrutura comercial - a do algodão, ligada deste a transmigração da Coroa para o Rio e à abertura dos portos ao mercado britânico, botânico e a do açúcar da cana, jungida ao entreposto lusitano."

¹¹ O lançamento do livro "A Província- estudo sobre a descentralização do Brasil", de Tavares Bastos em 1870 foi decisivo para reacender pressões federalistas, realimentadas com o Manifesto Republicano.

Estados Unidos o federalismo foi utilizado como meio de reorganizar as partes; no Brasil, ao contrário, o federalismo serviu para descentralizar as partes do todo. Como ressaltou Rui Barbosa: “Tivemos União, antes de ter estados; tivemos o todo, antes das partes”. E ainda: “Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário. É da União que partimos. Na União, nascemos” (TORRES, 1961, p. 22).

Com a instituição do federalismo no Brasil houve a acomodação dos diferentes interesses regionais existentes, oriundos principalmente das províncias. Segundo Abrucio (2002), um dos motivos para o fracasso do Império foi o descontentamento das províncias com a centralização monárquica. Além disso, as diferenças inter-regionais começaram a aparecer: as províncias possuíam interesses políticos e financeiros diversos. Nesse sentido, havia unidades interessadas em eliminar a centralização fiscal existente, enquanto outras acusavam a estrutura tributária de beneficiar umas, em detrimento de outras. Desta forma, segundo o autor: “O problema das desigualdades econômicas regionais, já no nascedouro da República, impossibilitou a união de todas as províncias em torno de um projeto comum de Reforma Tributária” (ABRUCIO, 2002, p. 33).

As desigualdades regionais começaram a marcar presença, ainda por meio do processo econômico na segunda metade do século XIX. O modelo agrário-exportador enfatizava a produção do café nas províncias de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro; do açúcar, em Pernambuco; do cacau, na Bahia e da produção de borracha na Amazônia. À medida que aumentava a diversificação da produção aumentava, paralelamente, a desigualdade inter-regional do país. Além disso, como resalta Furtado (1987), a baixa cooperação política entre as províncias impedia a propagação econômica para regiões em estado de desenvolvimento atrasado, acentuando e agravando o problema da desigualdade inter-regional.

De acordo com Cano (1981), a partir desse processo econômico desigual começou a ocorrer uma grande concentração industrial no Centro-Sul, especialmente em São Paulo, o que acabou implicando na debilitação de outras economias, em especial a nordestina, em virtude da integração que o mercado nacional começou a promover. É, pois, nesta fase que se inicia o chamado “arquipélago de economias regionais” devido à ausência de uma articulação entre as regiões que confluísse para uma economia nacional. Guimarães Neto (1986) analisa a situação do Nordeste neste período e dos vários momentos pelo qual passou a economia nordestina, argumentando que a região vivenciou primeiramente apenas uma articulação comercial, para somente depois promover a integração econômica com o restante do território.

A aceitação do federalismo era também diversa, dependendo da região. As províncias do Norte defendiam o novo sistema porque esperavam continuar com a proteção que possuíam na monarquia. São Paulo, ao contrário, defendia o federalismo vislumbrando um aumento do poder financeiro com novos recursos do arranjo institucional que então nascia. Eram pontos de vista antagônicos a respeito do rearranjo político e institucional.

O Governo Federal, por outro lado, buscava conquistar espaço em meio a essas relações, embora para conseguir um controle mais efetivo do território tivesse que conviver com o aumento do poder de pequenos senhores feudais locais, hostis ao fortalecimento do poder central. Durante todo período da Primeira República, como analisou Souza, M. C. C. (2006), as oligarquias latifundiárias estaduais controlavam a população rural e possuíam relações independentes com o comércio exterior, tornando difícil a ampliação dos poderes do governo central. Houve a aceitação do federalismo, mas, em contrapartida, o poder oligárquico foi mantido:

O controle da política nacional e estadual passava pelo apoio das oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes. Os chefes políticos locais, por sua vez, precisavam do apoio do Estado, agora politicamente descentralizado, para fazer frente à conjuntura econômica adversa e manter a antiga dominação. Nesta rede de interesses recíprocos fundava-se o coronelismo e boa parte do apoio dos estados do Nordeste ao modelo federal vigente (CARVALHO, R. I., 2001, p. 91).

O coronelismo da República Velha foi um processo submerso entre o poder central e os poderes das oligarquias regionais, exercendo um controle social inclusive sobre o voto, como apontado por Victor Nunes Leal (1949).¹² Estes fatores confluíram para favorecer uma nova configuração do sistema político, que assentava-se em uma base que favorecia o fortalecimento do poder público em detrimento do poder privado. Este novo modelo de Estado afastava-se dos pressupostos de Alberto Torres (1933), Nestor Duarte (1939), Oliveira Vianna (1952) e Raymundo Faoro (1958), autores cujas teses, ao analisar as primeiras décadas do século XX, apontavam o enfraquecimento do Estado no Brasil, fenômeno

¹² Leal (1949) define coronelismo como o resultado da super-posição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura social e econômica inadequada. Segundo o autor, trata-se de uma forma peculiar de manifestação do poder privado, uma adaptação em virtude de como o poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. O coronelismo é, assim, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.

obscurecido pelo poder das oligarquias regionais com predominância “da ordem privada sobre a ordem pública”.

Souza, M. C. C. (2006) apresenta uma visão otimista a respeito da predominância das elites regionais sobre a representação política, momento da história brasileira que ficou conhecido como “federalismo oligárquico”. Segundo a autora, “O comando do controle social por forças estaduais ou regionais não deve ser traduzido como manifestações do atraso socioeconômico do país ou como sobrevivências culturais do Brasil rural” (SOUZA, M. C. C. 2006, p. 27). Ao contrário, sugere a autora que deve ser um sistema entendido como uma acomodação de todas as regiões do território, mais e menos modernizadas, mais e menos industrializadas. E complementa:

Essa ocupação evidentemente se transforma ao longo da evolução política, mas a cada passo dessa evolução os padrões internos de funcionamento das organizações políticas regionais e de seu relacionamento com a União se rearticulam às inovações institucionais, isto é, são incorporadas a elas e fornecem alguns dos parâmetros para as transformações posteriores (SOUZA, M. C. C. 2006, p. 28).

A visão de Souza, M. C. C. (2006), entretanto, é contestada por diversos outros autores dentre eles, Oliveira (1977) e Carvalho (1987). Tais autores sustentam que, até a década de 50, havia principalmente no Nordeste um estado imobilista, capturado por estas oligarquias regionais que se utilizavam dos recursos públicos tanto para a sustentação de seus interesses econômicos quanto para a consolidação do seu poder político, viabilizando o que Oliveira (1977, p. 25) chamou de “um sistema arcaico de produção e de dominação”.

O fato a ser considerado é que, desde a fundação federalista, estabeleceu-se uma disfunção entre o formato administrativo e político desejado e aquele que efetivamente se desenvolveu para acomodar, de modo democrático, as grandes diferenças regionais em uma realidade que forçava o tempo todo a construção de uma unidade. Além disso, na esfera política, a ação regional demarcou sua participação principalmente através dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e grande parte dos estados do Nordeste. Segundo Abrucio (2002, p. 40), o federalismo no Brasil nasceu dissociado da República, sendo o “Reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência”. Foi um acordo que emanou de cima para baixo na pirâmide social.

Com a ascensão de Vargas ao poder novas remodelações foram feitas no federalismo brasileiro e no Nordeste e, assim, foram criadas instituições para tentar amenizar os efeitos das desigualdades regionais. A questão nordestina começava a ocupar a agenda governamental a partir de então.

2.2.1- A Era Vargas e a intervenção no Nordeste

Os anos 30 foram paradigmáticos para a compreensão da intervenção estatal nas questões federativas e também nas tentativas de conter o avanço das desigualdades regionais que, como salientamos no tópico anterior, começaram a surgir na federação na Primeira República. A partir da década de 30 ocorreu um alargamento do poder do Governo Federal em detrimento do poder das oligarquias regionais, principalmente no que diz respeito à capacidade de influenciar as decisões do governo central. Foi um período caracterizado também pela grande centralização político-institucional, que tinha por finalidade o controle do poder central sobre as esferas federadas.

No entanto, vale destacar que o desmantelamento do antigo regime não foi organizado de maneira abrupta. O governo Vargas redefiniu o aparelho do Estado, mas manteve as organizações sociopolíticas estaduais que sobreviviam, em grande medida, por meio dos recursos financeiros do poder central, agora ampliados. As instituições formais, centralizadas, incorporavam o atendimento aos interesses das elites estaduais:

A década de 1930, assim, não levou de roldão os ‘mecanismos federativos e carcomidos’ da República Velha. (...) Eleições, partidos e liberdades políticas acabaram por ser abolidos com a proclamação do Estado Novo, mas a centralização permitiu que grande parte da classe política dominante nos estados, rearticulada às inovações institucionais, permanecesse no poder (SOUZA, M. C. C. 2006, p. 18).

Grande parte das modificações ocorridas principalmente na estrutura econômica do período de 1930-1945 deveu-se à consolidação do chamado Estado desenvolvimentista no

Brasil. O Desenvolvimentismo,¹³ como ficou conhecido na literatura, “Foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros” (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 77).

Segundo Bielschowsky (1988), esse grande projeto desenvolvimentista possuía quatro elementos ideológicos importantes. O primeiro deles dizia respeito ao nascimento de uma consciência sobre a necessidade de implantação de um setor industrial integrado, capaz de produzir internamente os bens de capital necessários à produção dos bens finais. Em segundo lugar, era necessário instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros para viabilizar a acumulação industrial que se pretendia. Em terceiro lugar, seguindo em paralelo o ideário de que o Estado era o responsável pelos interesses coletivos da nação, a idéia de planejamento se impunha como um imperativo devido, principalmente, à desordem provocada pela crise de 1929. O último elemento relacionado ao surgimento dos ideários desenvolvimentistas relaciona-se com o nacionalismo econômico, que vai além da idéia de uma intervenção estatal sobre o planejamento e o controle dos recursos naturais. A complexidade trazida com a industrialização passou a exigir investimentos em transportes, mineração, indústria de base e energia. Essas diretrizes passaram a guiar o comportamento do setor econômico de todo este primeiro governo de Vargas.

A fim de cumprir um dos ideários desenvolvimentistas, que previa a concentração política no governo central, a ascensão de Vargas ao poder foi marcada pela diminuição da autonomia dos estados, reduzida pela imposição dos “interventores” no lugar dos governadores. Os anos 30 foram, assim, resultado da redefinição do papel do Estado na economia, com o centralismo e o intervencionismo como as principais características.¹⁴ Para

¹³ Cabe ressaltar que Bielschowsky (1988) identificou três correntes deste Pensamento Desenvolvimentista: os desenvolvimentistas do setor privado, os desenvolvimentistas “não nacionalistas” e os desenvolvimentistas “nacionalistas”. Os desenvolvimentistas do setor privado, por meio das entidades representativas como CNI, FIESP, etc, contaram com o apoio de Roberto Simonsen e de João Paulo de Almeida Magalhães para a divulgação de uma estratégia de industrialização planejada. Para Simonsen, por exemplo, a industrialização era uma forma de superar a pobreza brasileira, que deveria ser apoiada nos pilares de protecionismo e planejamento, que norteariam as ações do Estado. Os desenvolvimentistas do setor público não-nacionalistas, por outro lado, acreditavam que o capital estrangeiro tinha uma ampla contribuição a oferecer ao processo de industrialização brasileiro. Os economistas pertencentes a este grupo tiveram ascensão a partir de 1951, no segundo governo Vargas, onde se reuniram em torno da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e o BNDE. Podem ser exemplos de tal corrente economistas como Horacio Lafer, Valentim Bouças, Ary Torres, Glycon de Paiva, Lucas Lopes e, posteriormente, Roberto Campos. Finalmente, a corrente desenvolvimentista nacionalista defendia a construção de um capitalismo industrial no Brasil, característica, aliás, de todos os desenvolvimentistas, mas o que diferenciava a corrente nacionalista era a intervenção do Estado na economia por meio de um sistema planejado, com investimentos estatais. Esta corrente predominou no período de 1930-1945, sendo que alguns dos economistas ocuparam cargos em instituições governamentais mesmo no período pós-1950. São representantes da corrente desenvolvimentista não-nacionalista, Celso Furtado, Barbosa Carneiro, Horta Barbosa, Macedo Soares, Anápio Gomes, Aldo Franco, Rômulo de Almeida, entre outros. Um traço marcante da corrente de tais economistas era a preocupação com questões sociais, como o desemprego e a pobreza.

¹⁴ Cf. NEVES, 2001.

além de todos os contornos acima mencionados, a moldura do Estado que então surgia possuía traços largos como o planejamento e um projeto de desenvolvimento nacional calcado na industrialização. O aparelho do Estado era regido por dois fatores: o insulamento burocrático, por meio das agências públicas voltadas para o desenvolvimento e a industrialização, e pela patronagem, expressa pela indicação política nos cargos públicos.

Em 1937, após o golpe liderado por Vargas, uma nova Constituição foi promulgada e instaurou-se o Estado Novo, cuja duração se estendeu de 1937 a 1945. Dentre as determinações da nova Carta estavam o fechamento do Congresso Nacional e das Assembléias Estaduais. Era necessário, naquele momento, neutralizar o poder dos interesses regionais a fim de que pudesse haver uma maior concentração de poder na esfera federal para, então, modernizar o país. Desta forma, o poder estadual foi diminuído abruptamente e tal fato pode ser comprovado pela simbolismo trazido pela queima das bandeiras dos estados em praça pública. Os entes subnacionais perderam grande parcela de recursos, uma vez que a competência de legislar sobre questões fiscais passou a ser exclusividade da União com a justificativa de que, desta maneira, o processo de industrialização seria favorecido. Chegou-se, neste período, a abolir a expressão “Estados Unidos do Brasil” do texto constitucional e passou-se a utilizar somente “O Brasil é uma República” indicando profundas mudanças no federalismo.

O mecanismo de atuação político-institucional criado pela Revolução de 1930 e que ganhou forma com o Estado Novo, com um sistema de interventorias e departamentos administrativos, era responsável por estabelecer canais de comunicação entre as oligarquias estaduais, os ministérios e a Presidência da República. Segundo Souza, M. C. C (2006), o sistema de interventorias era um mecanismo que consistia na nomeação, pelo Executivo federal, de indivíduos para a chefia do governo estadual. Embora os nomeados fossem, em sua maioria, nativos e identificados com a ideologia dominante, eram considerados “marginais”, isso é, sem maiores raízes partidárias e com escassa tradição política. Tratava-se, ainda na argumentação da autora, de um instrumento de controle e indicação do poder central em cada estado. Assim, nota-se que a relação centro-estados tinha no interventor sua figura central.

O papel do interventor nos estados não era de interferência na economia, mas de promoção de uma convivência sem sobressaltos entre os interesses regionais e o governo central. As interventorias visavam dispersar a centralização oligárquica da República Velha, garantindo a autonomia do poder federal para que este pudesse implementar as medidas econômicas de caráter urgente. Como ressalta Souza, M. C. C. (2006, p. 20) sobre o sistema

de interventores: “A essência desse sistema era a federalização da autoridade e da patronagem ao mesmo tempo em que, escrupulosamente, se respeitava o *status quo* socioeconômico vigente”.

Como salienta Abrucio (2002), esse federalismo da Era Vargas foi capaz de acomodar os interesses oligárquicos em um esquema de poder que possuía outros personagens, como os tenentes. Por este motivo, cabia aos interventores fazer uma intermediação entre as oligarquias regionais para a assimilação desses novos atores políticos. Isso foi particularmente percebido no Nordeste, onde os tenentes importantes estabeleceram verdadeiras dinastias em seus estados. Foi exatamente o que aconteceu com as famílias Juarez Távora e Góes Monteiro, políticos importantes em estados como Ceará e Alagoas.

No entanto, como um político perspicaz que era, Getúlio Vargas, ao instituir o sistema de interventorias, necessitava de garantias de fidelidade por parte destes interventores a fim de que não fossem cooptados pelos poderes locais. Deste modo, foi instituído um sistema de rodízio entre os interventores com o objetivo de dificultar a permanência deles por muito tempo nos cargos que ocupavam. Em segundo lugar, Vargas valeu-se da criação de outras instituições para um maior controle das ações realizadas por seus indicados. Foi assim que, em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja principal atribuição era oferecer um acompanhamento do sistema administrativo para o controle central; logo, tornou-se um “superministério”. Além do DASP foram instituídos ainda, no âmbito dos estados, os “daspinhos” que serviam como um legislativo estadual também controlando as ações políticas em suas unidades federadas.

Embora a legalização das interventorias só tenha se dado no ano de 1939 por meio de decreto, a autonomia dos estados já se encontrava ferida anos antes. Em 1937 os estados estavam praticamente sem possibilidades de atuação, tendo o Governo Federal o controle de todas as grandes decisões e de sua implementação por meio do uso de recursos como os “decretos-leis”.

A burocracia que marcou o governo Vargas direcionava a ação do governo para a criação de novas instituições e organismos de planejamento e intervenção. Neste sentido, foram criados o Instituto do Cacau na Bahia em 1931, o Instituto do Açúcar e do Alcool em 1933¹⁵ e o Instituto Nacional do Sal, em 1940. Além disso, foram criados o Conselho Brasileiro de Geografia em 1937 e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em

¹⁵ Segundo Francisco de Oliveira (1977), o mecanismo básico do Instituto do Açúcar e do Alcool era a fixação de quotas de produção para as diversas regiões produtoras, até o debate de que, dentro de cada região, cada unidade produtora, cada usina, também tinha sua quota pré-determinada. No entanto, o IAA tinha o objetivo básico de defender a atividade açucareira no Nordeste.

1938. A criação destes organismos favoreceu a elaboração do primeiro mapa com a divisão territorial brasileira, regionalizando-se oficialmente o Brasil, como apontado no item anterior.

À época, uma importante medida para o Nordeste foi trazida pela Constituição de 1934: a destinação de 4% da receita tributária da União para o combate às secas, percentual enviado ao Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS).¹⁶ O texto constitucional, de acordo com o artigo 177, trazia consigo a necessidade de se definir o chamado Polígono das Secas, que significava tanto um campo de pressões políticas dos estados por elas atingidos como um saber geográfico a partir do qual se daria a ação do Estado. Além disso, a Constituição de 1934 estabeleceu que o Governo Federal deveria ampliar a assistência aos entes subnacionais por meio de repasse de recursos. Dessa forma, os municípios passaram a coletar seus próprios impostos, além de contarem com o repasse de impostos estaduais.

A preocupação de Vargas com as desigualdades regionais tomava sua forma mais bem acabada com a instauração do princípio da super-representação dos estados economicamente menos favorecidos no Congresso Nacional. Isso foi possível por meio de uma reforma eleitoral, promovida por Vargas por meio do Código Eleitoral em 1932, e que ganhou formalização através do artigo 23 da Constituição de 1934. Esta nova forma de representação política permaneceu com a Constituição de 1946.

Sobre esse período, Tavares (2004) ressalta a importância da Assessoria Econômica de Vargas, chefiada por Rômulo de Almeida e posteriormente por Jesus Soares Pereira. A Assessoria era, em sua maioria, composta por nordestinos e os trabalhos elaborados por ela assentavam-se em alguns pontos principais: a crítica à política de obras públicas no combate às secas e a relevância que se passava a dar aos fatores econômicos na análise dos problemas do Nordeste; a importância atribuída ao financiamento, sobretudo o financiamento público de médio e longo prazos como indutor do desenvolvimento; a crença na prática de planejamento como instrumento capaz de promover o desenvolvimento da região nordestina, sob a orientação do Estado e a percepção da desvantagem do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional dada a sua condição de exportador de produtos primários e

¹⁶ O Inspetoria de Obras Contra as Secas (IFOCS) foi criado em 1909 por Nilo Peçanha e era um órgão vinculado ao então Ministério de Viação e Obras Públicas. Todavia, a Inspetoria transformou-se, em 1945, em Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), com sede na cidade do Rio de Janeiro e diretamente vinculada ao Governo Federal. O grande objetivo tanto de uma instituição como de outra era a instauração de políticas que visavam tratar o problema hidráulico das secas, buscando os investimentos públicos específicos para contornar o problema das grandes estiagens. O problema das secas foi, inclusive, tomando proporções internacionais especialmente veiculadas por intermédio de Albert Hirschman, considerado um “brazilianista”, que regularmente publicava a situação do Nordeste em seu *Journeys Toward Progress*.

consumidor de produtos industrializados de outras regiões do país. Ainda segundo o autor, era o despertar da “questão Nordeste”.

A criação de instituições de caráter regional alastrou-se pelo interregno 1945-1964 que, de acordo com Carvalho, R. I. (2001), representou a chamada “regionalização do Estado Federal” por meio da criação de agências públicas e de instituições federais de âmbito regional a fim de diminuir a desigualdade do Nordeste em relação às demais regiões do país. Essa regionalização pode ser confirmada através da criação, em 1945, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF); do já mencionado BNB em 1952 e, finalmente, da SUDENE em 1959. Isso em parte decorreu do fato de que a partir da década de 30 a atividade industrial nordestina entrou em colapso, sobretudo em virtude do avanço industrial no Sul do país. Desta forma, o Nordeste passou a ser tratado na literatura, especialmente por Carvalho (1979), Oliveira (1977) e Cohn (1973), como uma região que apenas forneceu força de trabalho para os centros dinâmicos do centro-sul do Brasil.

Com a queda do Estado Novo em 1945, a sociedade brasileira voltou a se unir em torno da possibilidade de reestruturação do quadro político brasileiro, que intensificou-se com a criação de novos partidos políticos e culminou nas primeiras eleições presidenciais diretas desde 1930. Com isso, entrou em cena um novo formato de federalismo para o período de 1945 a 1964 e cujas especificidades abordaremos no próximo item. Abrucio (2002) resume nesta passagem o que significou o poder da Primeira Era Vargas:

O aspecto Varguista de construção do Estado desenvolvimentista, em sua face intergovernamental, só previa o fortalecimento da União e da Presidência para se contrapor aos estados – e se preciso fosse, de forma autoritária – e a acomodação dos interesses estaduais pela via da burocracia federal. Reformas nas instituições políticas estaduais não faziam parte do projeto varguista. Acontece que com o retorno da democracia na Segunda República, a federação volta à cena, e os estados novamente se tornam fortes porque a base de seu poder praticamente não foi alterada, qual seja, o funcionamento do jogo político estadual (ABRUCIO, 2002, p. 48).

2.2.2 – Novos condicionantes da questão nordestina e a intervenção governamental

O ano de 1945 foi marcado pela queda de Vargas e pelas eleições nacionais, não somente para a Presidência da República, mas também para o Senado Federal e para a

Câmara dos Deputados. Segundo Bielschowsky (1988), o resultado do pleito presidencial foi favorável ao candidato do PSD, Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da guerra de Vargas. Nas eleições legislativas, PSD e PTB obtiveram mais de 60% das cadeiras no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Como ressaltou Skidmore (1975), “os de dentro” saíram vencedores. Reuniam-se no PSD os representantes conservadores das oligarquias regionais que apoiavam Vargas e, na UDN, seus opositores. Segundo o autor em tela, consolidava-se a fase da “democratização controlada” e o jogo político estava sendo engendrado a partir de então da seguinte maneira:

(...) Preservaram-se os laços de fidelidade política e os compromissos entre as diferentes elites regionais que se reuniram no PSD. Vargas tinha pouca simpatia pelo candidato Dutra, mas foi levado a apoiá-lo, depois de sua queda, sob pena de desfazer o plano de preservação da base mínima de poder que ajudara a arquitetar, meses antes de sua posição (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 262).

De 1945 a 1964, período caracterizado como a Segunda República, o país foi contemplado com experiências cooperativas estabelecidas verticalmente entre a União e os estados. Trata-se do chamado Segundo Período Federalista da História do Brasil¹⁷, no qual o federalismo foi restabelecido com a Constituição de 1946 e voltou a ser um fundamento político-territorial. É o período conhecido na literatura como a “democracia competitiva de massas no Brasil” (VELLOSO, 1992). Novos fenômenos passaram a existir, como o populismo e as relações clientelistas, que ainda tinham alguns resquícios do “velho coronelismo” como uma maneira de continuar a representar os interesses locais. Essa República Populista passou a concentrar a centralização *versus* o regionalismo, buscando a legitimação desse novo sistema por meio do processo eleitoral.

Como mencionado no item acima, a Constituição de 1946 manteve, em seu artigo 58, com redação semelhante à Constituição de 1934, a sobre-representação dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados. As regiões mais atrasadas economicamente, como o Nordeste, se beneficiavam de tal mecanismo em detrimento principalmente de São Paulo, cujos representantes chegavam a afirmar que este mecanismo representava o sepultamento dos partidos nacionais. Por outro lado, existiam grandes defensores do mecanismo de sobre-representação à exemplo de Gustavo Capanema, Agamenon Magalhães, Nestor Duarte e Soares Filho, deputados do PSD e da UDN, que argumentavam que os estados menores tinham o direito de ver seus interesses representados no Congresso.

¹⁷ O primeiro período federalista situa-se da Proclamação da República até o ano de 1930.

O medo do retorno da política conhecida como “café com leite”¹⁸ fez com que as elites regionais nordestinas apoiassem a sobre-representação dos estados menos desenvolvidos, desfigurando o princípio “um homem, um voto”. Uma observação a ser feita aqui é que formava-se, a partir deste período, a solidificação de um bloco regional nordestino (ABRUCIO, 2002), no qual os estados do Nordeste começaram a atuar coletivamente em busca de recursos do Governo central. Desta forma, conseguiram, através das Constituições de 1934 e de 1946, a destinação de 4% e 3%, respectivamente, da renda tributária da União para as áreas atingidas pelas secas. A mesma medida previa, ainda, que desses 3%, 1% fosse empregado durante vinte anos no desenvolvimento do São Francisco.

Essas novas medidas que a Constituição de 1946 reservou para o Nordeste tinham implicações para o próprio federalismo. Neste sentido, todas as mudanças foram possíveis devido ao que Souza, M. C. C. (2006) chamou de “barganha estatista”, cujos pilares político-institucionais encontravam-se apoiados da seguinte forma: (1) na sobre-representação congressional dos estados menos desenvolvidos, o que aumentava o poder destas bancadas regionalistas e, ao mesmo tempo, (2) na partilha de poder entre a burocracia federal e os representantes políticos dos estados mais industrializados, principalmente em relação às grandes políticas econômicas. O “toma lá dá cá” era uma maneira de apaziguar os diferentes interesses regionais.

No período compreendido entre 1948 e 1952 houve o que Bielschowsky (1988) caracteriza como “reaparelhamento econômico”, marcado pelo auge da ideologia do nacionalismo econômico principalmente em virtude da campanha do petróleo. Este reaparelhamento estatal foi personificado em 1951 com a volta de Getúlio Vargas ao poder, agora pela via democrática, momento em que novas medidas foram adotadas com o intuito de modernizar o aparelho do Estado e também a própria região Nordeste.

Em seu segundo mandato Vargas reuniu um conjunto de intelectuais dotados de saberes técnicos para então trazerem à tona instalações como a Petrobrás, a Eletrobrás, a Política Nacional do Carvão e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹⁹, em 1952. Segundo Souza, M. C. C. (2006), essa política getulista era gerida em grande parte pelas instituições em que o presidente se apoiava, em particular, a Assessoria Econômica e o Ministério da Fazenda. A primeira formulou os projetos de criação da Petrobrás e Eletrobrás e

¹⁸ Trata-se de uma política de revezamento do Executivo federal, que teve lugar no Brasil entre 1898 e 1930, por meio da qual presidentes civis ligados às oligarquias estaduais mineira e paulista se alternavam no poder.

¹⁹ Inicialmente o Banco era chamado de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); posteriormente foi inserida a sigla “S”, passando a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

o segundo criou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a Comissão de Desenvolvimento Industrial. Ambas priorizavam o desenvolvimento através do papel do Estado, mas reconheciam também a necessidade da entrada de capitais externos.

Juntamente com a desigualdade econômica, as secas eram outra dificuldade a ser resolvida no Nordeste. Para conter seus efeitos houve, em 1945, como já salientamos, a implantação de uma medida que promovia a transformação do Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). As secas de 1951, 1953 e a de 1958 tiveram importância nessa retomada de consciência, ao ampliar o número de retirantes nordestinos que se dirigiram principalmente ao sul do país em busca de condições melhores de vida. As migrações internas tiveram uma grande importância para as decisões políticas tomadas sobre a questão-regional.

Todavia, vale destacar que não foram somente as secas que desencadearam pressões políticas. Entre os anos de 1951 e 1952 foram divulgadas as *Contas Regionais e Nacionais do Brasil*, que continham dados sobre as disparidades entre as rendas regionais do país. Como destaca Cano (2006, p. 16):

Pelos Censos Industriais de 1919 e de 1949 podia-se constatar que as taxas médias anuais de crescimento industrial foram de 7,9% em São Paulo e de 5,4% para o resto do país e que São Paulo concentrava entre 50% e 70% do valor adicionado pelas indústrias produtoras de bens de produção. Em suma, ficava cada vez mais claro que os desequilíbrios regionais tendiam a se acentuar e que poderiam aumentar. Isto desencadeava pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento.

Diante de tal cenário foi criado em 1952 o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)²⁰, sendo a primeira agência estatal no Nordeste e considerada de ação política intervencionista e desenvolvimentista. A sua concepção esteve associada ao esforço do Ministro de Vargas Horácio Lafer, depois de uma visita aos estados atingidos pelas secas. A própria mensagem de Getúlio Vargas, quando da criação do BNB, reflete a importância que o órgão teria a partir de então para o desenvolvimento regional, diferentemente de instituições já existentes como o

²⁰ O BNB possuía algumas características, a saber: 1) buscava estimular o crescimento de novas atividades econômicas na região, por meio do apoio financeiro a empreendimentos produtivos, acompanhado de assistência técnica e orientação de investimento, o que era inédito até então. 2) o governo dividia as responsabilidades da promoção do desenvolvimento com a iniciativa privada, estimulada a participar por meio de incentivos financeiros concedidos pelo Banco. 3) o BNB era criado como um banco especial, original na estrutura bancária brasileira, atuando tanto como banco comercial (voltado para o lucro) quanto como banco de fomento (atuando, neste caso, prioritariamente através de operações de médio e longo prazos), financiando a execução de projetos e programas de desenvolvimento geradores de mais renda e emprego, vindo a elevar a produtividade dos recursos regionais. Ver Lei integral de criação do Banco no Anexo A, desta tese.

DNOCS, por exemplo. O BNB inaugurou uma nova fase da intervenção do Estado no Nordeste, conhecida como “fase planejadora”, em substituição à “fase hidráulica”, que atacava somente o problema das secas desconsiderando um planejamento regional.²¹

Grande parte das atividades do BNB, que tinham a função de fundamentar a questão nordestina, partiam do chamado Escritório de Estudos Técnicos sobre a Economia do Nordeste (ETENE), cujas análises serviam como bases para tentativas posteriores de desenvolvimento regional naquela área. A existência do ponto de apoio financeiro do Banco do Nordeste permitiu que se desenhasse o primeiro quadro em que uma visão compreensiva do tratamento do desnível nordestino tomava forma.²²

Todo este aparato institucional funcionava como pontos intermediários na cooperação vertical estabelecida entre a União e os estados nordestinos. As políticas de desenvolvimento regional foram colocadas na pauta da agenda governamental culminando, inclusive, com a criação da SUDENE em 1959 e com a construção de Brasília. Em 1954 a questão do desequilíbrio regional brasileiro ainda não havia sido resolvida e voltou à tona no governo de Juscelino Kubstcheck, em 1956, que acabou por ampliar o leque institucional para conter o desequilíbrio nordestino.

É inegável, porém, a contribuição de Getúlio Vargas para que a questão nordestina ocupasse a agenda governamental. Como todo o exposto até aqui, podemos ressaltar que Vargas promoveu três ações fundamentais no Nordeste. Em primeiro lugar, oficializou a região por meio da divisão regional brasileira que se processou concomitantemente à criação do IBGE. Pela via constitucional, Vargas garantiu tanto a sobre-representação dos estados menos populosos no legislativo quanto a destinação de uma percentagem da renda tributária da União para o controle das secas. Pelo lado institucional, Vargas criou instituições como o BNB. Desse modo, do ponto de vista de uma maior percepção das questões nordestinas, é inegável a sensibilidade do governo Varguista. Apesar de ter provocado importantes modificações no federalismo, expressas principalmente por meio da diminuição do poder

²¹ É consenso na literatura sobre o desenvolvimento regional nordestino a existência destas duas fases, denominadas “hidráulica” e de “planejamento”. Autores como Otamar de Carvalho (1988) e Iná de Carvalho (1987) elaboraram os primeiros trabalhos com a utilização destes termos.

²² Evidencia-se, pois, por parte do governo, um aumento com a preocupação nordestina neste período. Tanto que em 1953 foi enviado para o Nordeste Brasileiro, em uma missão técnica conjunta do BNDE e a Organização das Nações Unidas, o economista Hans Singer, responsável por estudar a região, bem como oferecer possíveis saídas para o problema nordestino. Singer produziu o primeiro relatório significativo sobre a economia nordestina, estudo que teve repercussão em diversos outros organismos nacionais, posteriormente criados com o mesmo intuito de trazer soluções para o Nordeste brasileiro.

político dos estados, Vargas lançou importantes sementes para que a questão nordestina pudesse aflorar adiante no governo de Kubitscheck.

2.3 – O Nordeste no centro da agenda governamental: a fase hidráulica e fase de planejamento

Até a década de 50, o Nordeste²³ era basicamente tratado pelo Governo Federal como uma região onde as condições climáticas específicas exigiam uma intervenção diferenciada. A falta de estudos consistentes, com dados imprecisos sobre a Região contribuía para o consenso de que o problema do Nordeste era a seca. Neste sentido, a atuação do Governo Federal na região pautava-se no socorro aos flagelados e as soluções governamentais giravam em torno da construção de açudes e barragens para minimizar os efeitos das grandes estiagens. Era a chamada “fase hidráulica” de intervenção estatal. Vale destacar que imperava nesse momento o consenso de que as intervenções governamentais realizadas até então não haviam sido suficientes para amenizar os efeitos das grandes estiagens, que voltaram a castigar o Nordeste nos anos de 1951 a 1953 e em 1958, conforme aponta Gomes (2001).

O atendimento aos retirantes das secas restringia-se às chamadas “medidas de salvação” (GOMES, 2001), frágeis do ponto de vista da resolução do problema. Os auxílios se restringiam à construção de açudes e cisternas e à distribuição de alimentos aos flagelados. A chamada “solução hidráulica” era, segundo Carvalho (1988), um atrativo para o governo e para os grandes proprietários tanto na época do Império quanto na República. Isso porque a construção de açudes funcionava como o elemento central da política econômica do Estado que, ao construí-los, satisfazia aos interesses dos latifundiários em épocas de calamidade. Conforme relato de Carvalho (1988, p. 211):

O IFOCS chegou a conceder prêmios para a construção de açudes em cooperação, cujos valores variavam entre 50% e 70% do orçamento das obras dos açudes. Além do prêmio concedido, o IFOCS realizava os estudos

²³ A região Nordeste possui características bem distintas, podendo ser dividida em três grandes áreas. A zona úmida litorânea, durante muito tempo produtora de cana-de-açúcar, com grandes centros urbanos, o agreste e o sertão. Além desta delimitação territorial, são considerados parte do Nordeste os Estados do Maranhão, Bahia, a Zona de Minas Gerais, (que foi incluída no Polígono das Secas em 1951) e o território de Fernando de Noronha. A zona úmida litorânea foi a grande responsável pela produção açucareira. Das atividades agrícolas regionais foi a que empregou maior quantidade de mão-de-obra, e, conseqüentemente, era onde se localizavam os grandes centros urbanos da região. O agreste, por seu turno, caracterizou-se pela produção de alimentos e de algodão, juntamente com a pecuária. O interior do agreste possuía propriedades menores, onde à medida que se adentrava para o interior, percebia-se que o latifúndio era substituído por pequenas propriedades, localizadas em terrenos secos e pobres da região. O sertão, por outro lado, empenhou-se na produção da pecuária, empregando pouca mão-de-obra e com pequenas plantações de alimentos para subsistência.

de campo e elaborava o projeto e o orçamento do açude, quando se tratavam de ‘obras públicas municipais ou estaduais’.

O grande problema da “fase hidráulica” diz respeito menos à armazenagem de água e mais ao tratamento que se dava ao problema das secas. Ao operacionalizar medidas com vistas a solucionar o problema a partir da construção de açudes, acabava-se aumentando diretamente o poder dos grandes proprietários de terra. Ademais, a construção dessas obras de açudagem facilitava o desvio de verbas federais. Como ressalta Carvalho (1988), essa prática tão conhecida à época virou motivo de anedota trazida pelo saber popular como “açudes com mais de um andar” em referência a obras que haviam sido construídas irregularmente, mais de uma vez no mesmo lugar. Sobre as propostas governamentais, segundo o autor em tela, continuavam tímidas, preocupadas apenas em não criar maiores obstáculos para os interesses oligárquicos, encastelados em órgãos como o IFOCS e, posteriormente, no DNOCS.

A comprovação de que a construção dos açudes atendeu majoritariamente os interesses dos grandes proprietários de terra verifica-se no período de atuação mais dinâmica do DNOCS (de 1909 a 1950). Nesse período, de um total de 450 açudes construídos, 317 (70,4%) foram instalados em propriedades particulares. Entre 1951 e 1963 esse índice subiu para 77,2%, onde dos 333 açudes construídos, 257 eram em propriedades privadas (VIDAL, 2001, p. 45).

Além dos açudes, prática semelhante de favorecimento de interesses particulares ocorria com a construção de uma rede de estradas não pavimentadas no polígono das secas, um dos programas considerados de êxito do DNOCS. Tais estradas serviam aos interesses das oligarquias regionais, principalmente para a circulação do algodão cultivado pelos grandes fazendeiros nordestinos. Isso porque, como ressalta Vidal (2001), os demais produtos agrícolas voltados para subsistência não necessitavam de estradas ou necessitavam pouco uma vez que a geração de excedentes, quando existia, era facilmente absorvida pelo mercado local por meio das feiras. Desse modo, para grande parte da população essas estradas eram fragilmente utilizadas.

A partir da lógica dessa fase hidráulica foram criados, em 1948, duas outras instituições que, entretanto, não possuíam nenhuma diretriz no sentido de modificar a estrutura econômico-social da região. Tratam-se da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Todavia, há um consenso na literatura, especialmente a análise elaborada por Cohn (1973) e Oliveira (1977), que

apregoa que a CHESF foi uma experiência positiva à medida que buscou uma intervenção efetiva do governo na região utilizando medidas de aproveitamento racional dos recursos financeiros. Por outro lado, a CVSF atuou ao lado do DNOCS e foi parte integrante de um esquema da política de pequenos serviços, ficando completamente à mercê da politicagem local, criando o que Oliveira (1977) denominou de “Indústria da seca”.

As denúncias de corrupção no DNOCS passaram a ser constantes, fato que se alastrou para a CVSF, mas não para a CHESF. Isso porque a CHESF, de acordo com Cohn (1973), foi apoiada no tecnicismo da administração e conseguiu funcionar como um órgão acima das pressões locais livrando-se, desta maneira, da corrupção que sabidamente tinha lugar no DNOCS. Por essa razão a CHESF manteve sua estrutura inalterada entre 1948 e 1960 dando apoio, inclusive, à formação da SUDENE em 1959.

Desse modo, era preciso pensar em novas formas de resolver o problema nordestino, uma vez que as instituições existentes, além de não apresentarem soluções eficientes para resolver as desigualdades regionais, eram freqüentemente cooptadas pela oligarquia local e passavam a lhes servir os interesses. Desta necessidade surgiu uma mudança de padrão de intervenção do Estado no Nordeste, sobretudo a partir dos anos 50. Essa mudança foi impulsionada por duas razões principais: primeiramente porque as instituições presentes até o momento na região não haviam sido capazes de conter o avanço da desigualdade inter-regional. Em segundo lugar porque, através de um ponto de vista macroeconômico, era necessário integrar a economia nordestina ao restante do mercado nacional. Pela importância que inaugura esta nova fase de intervenção estatal no Nordeste, inclusive na possibilidade de tratar a questão nordestina como pauta da agenda governamental, é que o assunto merece um tópico específico abaixo.

2.3.1 – A “Questão Nordestina” na agenda governamental: a fase planejada de intervenção estatal

O período compreendido entre os anos de 1950 e 1959 representou uma grande agitação política no Nordeste. As disparidades da região, se comparadas principalmente a São Paulo, aumentavam consideravelmente. Além dos aspectos econômicos envolvidos na questão das desigualdades regionais, existiam fatores políticos importantes que permeavam tais disparidades. Como destacamos no item acima, no Nordeste havia a manutenção da oligarquia algodoeira-pecuária cujos interesses, de acordo com Vidal (2001), eram expressos principalmente por meio do antigo Partido Social Democrata (PSD) no poder. Se por um lado

as secas exigiam um aprofundamento da necessidade da intervenção governamental, por outro lado, a intervenção estatal esbarrava no conservadorismo político.

A fase anterior, predominantemente de caráter hidráulico, foi substituída pela chamada “fase de planejamento”, na qual o Governo Federal passou a intervir de forma efetiva na região. Um marco desta transformação na estrutura político-econômica da Região foi a criação do BNB, ainda no governo Vargas, em 1952. O Banco é considerado o precursor da SUDENE, embora em seu caráter inicial tenha sido formulado para atuar na área do polígono das secas, o que impedia sua atuação em outras regiões do Nordeste. No entanto, se toda a região nordestina se encontrava em crise, era de se supor que a região do polígono não teria destino diferente. Então, o BNB, assim como outras instituições no Nordeste foi, a princípio, capturado pela oligarquia do Ceará. Prova disso é que, com exceção do economista Rômulo de Almeida, todos os outros cargos de direção foram entregues à oligarquia agrária algodoeira-pecuária do Ceará, principalmente aos partidários do PSD.

A própria localização do Banco, como descreve Oliveira (1977), demonstra sua cooptação pelas oligarquias cearenses. As opções iniciais de instalação da sede do BNB eram Fortaleza e Recife. Os parlamentares representantes da oligarquia cearense, que àquela época compunham maioria no Congresso Nacional, conseguiram que a instalação do BNB se desse em Fortaleza. Para Oliveira (1977, p. 95), “A escolha da sede do BNB ilustra para além de quaisquer discussões bizantinas, e ademais cretinas, de bairrismo local, o caráter inicial da ação do Banco, sem exagerar-lhes as dimensões”. Ainda segundo o autor, o BNB representou o marco de passagem da fase hidráulica para a fase de planejamento porque atuou, posteriormente, ao lado da SUDENE na aprovação do I Plano Diretor da Superintendência.

Na campanha presidencial de 1955, Juscelino Kubitschek anunciou seu plano de governo de “50 anos em 5”, convocando o Conselho de Desenvolvimento Econômico para formular e acompanhar o ambicioso Plano de Metas, baseado na concepção de planejamento setorial de Roberto Campos. A sociedade brasileira e as elites intelectuais e políticas começaram a perceber as mudanças do projeto desenvolvimentista que havia passado por um processo de amadurecimento nos dez anos anteriores e atingia seu auge nesses meados dos anos 50. Bielschowsky (1988) sustenta que havia nesta época a constituição de uma nova estrutura econômica para o país.

Além do surgimento de uma nova estrutura econômica no país, o período de redemocratização possibilitou e contou também com a emergência de novos atores políticos, em especial no Nordeste. Cid Sampaio, por exemplo, foi eleito governador no final dos anos 50 com o apoio de coalizões voltadas à esquerda política contrárias às elites agrárias. A

ascensão de Miguel Arraes em 1962 também foi outro exemplo paradigmático no sentido de implementação de uma nova elite política no Nordeste. Segundo Lima (2009), Arraes forçou os usineiros localizados na Zona da Mata nordestina a pagar salários mínimos para os trabalhadores rurais, além de apoiar a organização sindical e associações como as Ligas Camponesas, que serão objeto de estudo do capítulo seguinte desta tese.

Em favor do desenvolvimento de seu ambicioso Plano de Metas, Juscelino Kubitschek atraiu o investimento do capital estrangeiro além de contar, em grande medida, com os incentivos oriundos da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Segundo Souza, M.C.C. (2006), a SUMOC permitia o investimento direto principalmente para os setores da indústria mecânica. Para tanto, segundo a autora em tela, o apoio de partidos políticos de sustentação do governo como o PTB e o PSD foram determinantes neste período.

O PTB aliava-se ao governo devido à expansão da indústria que ajudaria os trabalhadores dando-lhes emprego e melhores salários, reforçando-lhes a posição na sociedade por intermédio dos sindicatos. Ainda segundo a autora, O PSD, por seu turno, especialmente a facção composta pela elite industrial, via na política juscelinista a possibilidade de ampliação do mercado e de abertura de novas oportunidades, enquanto os militares entendiam que o crescimento geral do parque fabril reforçaria o poder econômico nacional e, por conseguinte, o das Forças Armadas. A oposição udenista, naquelas circunstâncias, reservou-se à função de “denunciar a corrupção” e os gastos excessivos, inflacionários, que tal programa implicava.

O Plano de Metas constituía-se, assim, em um total de 31 metas de natureza político-econômica nacional, como ilustra o quadro a seguir:

Figura 2 - As 31 Metas de Juscelino Kubitschek

Energia (metas de 1 a 5)	Energia elétrica, nuclear, carvão, produção e refino de petróleo.
Transportes (metas de 2 a 12)	Reativar estradas de ferro, estradas de rodagem, portos, barragens, marinha mercante e aviação.
Alimentação (metas de 13 a 18)	Trigo, armazenagem e silos, frigoríficos, matadouros, tecnologia no campo e fertilizantes.
Indústrias de Base (metas 19 a 29)	Alumínio, metais não ferrosos, álcalis, papel e celulose, borracha, exportação de ferro, indústria de automóveis e construção naval, máquinas pesadas e material elétrico.
Educação (meta 30)	Expansão do ensino primário, com ênfase na ciência e na tecnologia no que toca ao ensino superior.
Brasília (meta 31)	Construção de uma nova capital no Planalto Central, a meta-síntese.

Fonte: Autoria própria, segundo dados do Memorial do Rio Grande do Sul, 2000.

Paralelamente ao desenvolvimento do Plano de Metas, no nível nacional, era necessário ampliar o planejamento do desenvolvimento regional para a superação da desigualdade econômica do Nordeste. Com a consolidação do estado desenvolvimentista despontaram temas referentes às questões redistributivas e reflexões sobre a reforma agrária ganharam alguma intensidade a partir de então. Segundo Bielschowsky (1988), os desenvolvimentistas nacionalistas apoiados no BNDE, no Conselho de Desenvolvimento Econômico e posteriormente na SUDENE, encontravam-se no auge de sua participação no processo decisório da política de industrialização. Veiculavam suas idéias através da Revista Econômica Brasileira, do Clube dos Economistas e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e estavam diretamente envolvidos no jogo político da época.

Dadas essas condições favoráveis do período, foi convocado pelo Presidente Juscelino Kubitschek, através do decreto 40.554 de 14/12/56, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), chefiado pelo economista paraibano Celso Furtado. O GTDN propunha fundamentalmente a industrialização nordestina, com transformações na organização da agricultura regional. Das atividades deste grupo nasceu, em 1959, o documento intitulado *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, que

segundo alguns autores, apoiava-se no relatório elaborado por Hans Singer de 1953.²⁴ Tratava-se de uma iniciativa consistente de analisar a problemática nordestina procurando soluções e apresentando diagnósticos.

Este documento situava a questão regional nordestina em termos de seu atraso relativo, principalmente quando comparado à economia do Centro-Sul, tema tratado na maioria das obras de Furtado. O trabalho do GTDN mostrava que a menor acumulação de capital no Nordeste estava entre os fatores responsáveis pelo retardamento comparativo da região evidenciando, sobretudo, como a agricultura estava ameaçada pela escassez de terras produtivas. Além disso, a insuficiência do sistema tributário nacional limitava a ação do poder público na tarefa de correção das desigualdades regionais via transferência de renda.

Segundo Albuquerque e Cavalcanti (1978, p. 66), o GTDN, através da habilidade de Celso Furtado, representava uma análise profunda sobre a seca e sobre a intensidade de seu impacto, para a população do Semi-Árido. Em outras palavras, o estudo buscava explicar “por que razões uma crise de produção, que para o conjunto da região não chega a ser de grande magnitude, assume aspectos sociais tão graves”. Este é um dos méritos do relatório do GTDN que ofereceu uma visão bem abrangente, identificando os problemas da região Nordeste, promovendo meios e estratégias para superá-los. É aí que reside o fundamento da concepção de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste, como nunca antes planejado.

O documento elaborado pelo Grupo buscava também elementos dinâmicos da economia do Nordeste e a industrialização aparecia como a única saída para combater o atraso econômico da região. O setor industrial seria, nas formulações do GTDN, o responsável por conduzir ao crescimento do PIB regional, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira mediante dois centros industriais: (1) as indústrias de base e (2) as indústrias que aproveitassem matérias-primas regionais. Com as indústrias de base buscava-se dar destaque à produção siderúrgica, a partir da qual esperava-se expandir atividades como a transformação do ferro e aço e indústrias mecânicas simples, como as de implementos

²⁴ Podemos citar duas referências importantes que apontam essa semelhança entre o documento do GTDN e o de Singer. Tratam-se dos trabalhos de Albuquerque e Cavalcanti (1978) e de Tavares (2004). Hans Singer estudou o Nordeste sob a ótica do desequilíbrio regional. Para ele, o país cresceu rapidamente e os benefícios do desenvolvimento concentraram-se principalmente em uma região, permanecendo o Nordeste estagnário. Um dos marcos do relatório de Singer é apontar a ausência de incentivos fiscais para atrair investimentos para a região, ao contrário do que já acontecia na Inglaterra e na Itália, por exemplo. Era preciso, para Singer, conter o avanço da desigualdade nordestina porque ela poderia oferecer ameaças futuras do ponto de vista econômico. O desenvolvimento insuficiente das regiões atrasadas poderia se tornar um fator de retardamento da economia nacional como um todo. Porém, a ação do Estado estava posta na análise de Singer como o elemento restaurador do equilíbrio. Propõe, finalmente, que esse processo só poderia ser modificado por meio da industrialização e do planejamento dos investimentos públicos e privados. Ou seja, a industrialização da Zona da Mata Úmida seria uma condição para a conquista do semi-árido. O problema do Nordeste era, portanto, a industrialização.

agrícolas, móveis metálicos, etc. Segundo dados do Relatório do GTDN, de 1959, o estudo elaborado pelo grupo propunha, ainda, a produção de cimentos e adubos. A instalação industrial da proposta visava, basicamente, estimular a competitividade e transmitir o dinamismo ao restante do aparelho produtivo regional.

Outra preocupação do GTDN era com relação ao parque industrial instalado, que deveria ser modernizado com ênfase especial no parque têxtil a fim de poder concorrer em termos de igualdade com as indústrias instaladas no Sudeste do país. A atividade industrial teria a tarefa de funcionar não apenas como um foco dinâmico, mas também de garantir ao longo do tempo sua autonomia e crescimento regional. Essa industrialização de base regional no Nordeste tinha como principais condições favoráveis um mercado de dimensões razoáveis, disponibilidade de determinadas matérias-primas e mão-de-obra abundante e de menor custo que a do Sudeste.

Os objetivos principais contidos no relatório do GTDN eram: (1) criação de um centro de expansão manufatureira no Nordeste; (2) transformação da economia agrícola da faixa úmida, para garantir adequada oferta de alimentos nos centros urbanos; (3) transformação progressiva da economia nas zonas semi-áridas para torná-las mais resistentes à seca; (4) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste pela incorporação de terras úmidas do Maranhão à economia regional. Neste sentido, lançavam-se as origens para uma espécie de “substituição de importações”, onde a industrialização deveria possuir a responsabilidade pela redução do desemprego, fator que o documento estimava ser de 307 e 512 mil pessoas no Nordeste em 1959.

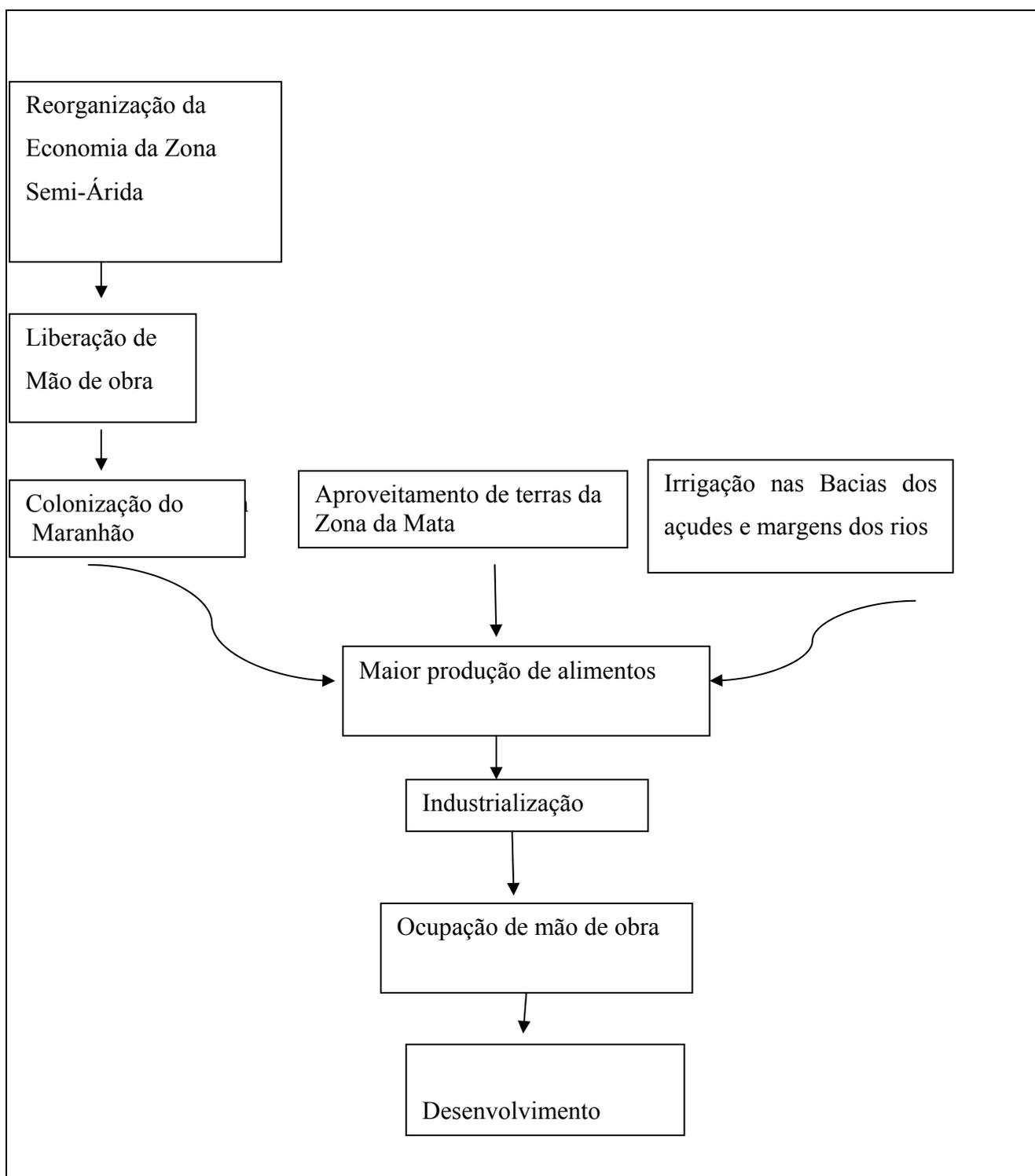
Neste sentido, o Nordeste conseguiu, acima de tudo, uma justificativa para que a região fosse palco da instalação de uma instituição capaz de resolver os problemas econômicos por meio da via política:

Nestes termos, o relatório do GTDN se configura muito mais como um documento político-econômico do que como um diagnóstico técnico-econômico, sobre a região-problema. A ênfase dada às desigualdades regionais, tendentes a se agravar pelas políticas econômicas federais, se transforma num poderoso argumento político em favor de se dar prioridade à região; e o Plano de Ação proposto tem como objetivo exatamente o de diminuir essas desigualdades regionais. A intenção que o documento deixa transparecer é exatamente a de formar um novo pólo dinâmico da economia no Nordeste (COHN, 1973, p. 123).

É importante destacar, ainda, que o diagnóstico feito pelo GTDN²⁵ se encaixava nas idéias centrais desenvolvidas pelo Plano de Metas do Governo Kubitscheck em nível nacional. Era como se o plano de metas representasse uma integração vertical, unindo União e estados, e o diagnóstico do GTDN representasse uma integração horizontal. O esquema abaixo ressalta, de maneira resumida, o principal plano proposto pelo GTDN para o desenvolvimento do Nordeste.

²⁵ Em *Desenvolvimento Regional – um problema político*, Otamar de Carvalho (1979) ressalta que a criação do GTDN foi influenciada pelas idéias de Rômulo de Almeida, que desempenhou a função de assessor econômico do Presidente Getúlio Vargas e produziu diversos estudos sobre as secas no Nordeste.

Figura 2.1 - Síntese do modelo proposto pelo GTDN para o desenvolvimento do Nordeste



Fonte: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, 1959.

As metas do GTDN propunham, acima de tudo, criar uma nova classe dirigente, substituindo a oligarquia rural e os latifundiários, fator que Furtado denunciou em diversas de suas obras (1981, 1962, 1984) como sendo a responsável pelo atraso político da região.

Atribuindo ainda alta prioridade à oferta de alimentos nas cidades, necessidade que se acentuaria devido ao investimento industrial, o relatório do GTDN (1959)²⁶ recomendava que fossem diminuídas, na Zona da Mata, as áreas de plantação de cana-de-açúcar de modo a permitir a diversificação agrícola por meio de atividades como rizicultura e pecuária. Neste sentido, embora enunciado de forma muito suave, o relatório tratava novamente de dois pontos políticos fortes: primeiramente, enfraquecer o poderio dos latifundiários existentes, obrigando-os a produzir outra cultura que não o açúcar. Em segundo lugar, ao focalizar a ineficiência do padrão tradicional do uso da terra pela economia açucareira, sua análise remetia à necessidade da reforma agrária.

A inovação de tal documento residia no fato de que o problema do Nordeste não eram as secas, mas sim o subdesenvolvimento, como o próprio autor reconhece:

O problema do Nordeste é talvez mais grave nas regiões úmidas do que nas semi-áridas. A ênfase no problema das secas dificultou esse exato diagnóstico. Entretanto, é nas regiões úmidas que a mortalidade infantil é mais elevada, que é mais curta a perspectiva de vida, que é mais miserável a dieta do trabalhador comum. Por outro lado, é nas regiões úmidas que os recursos de terras são flagrantemente subutilizados e é dela que emigram permanentemente capitais para as regiões mais ricas do sul do país. E também é nessas regiões que estão concentradas duas terças partes da população nordestina (FURTADO, 1962, p. 60).

Os trabalhos do GTDN foram então fundamentais para detectar onde residiam os problemas relativos à região e serviram como antecedentes institucionais da criação da SUDENE. Frente às propostas oriundas do GTDN era necessário dotar o Estado de um aparato institucional sólido, capaz de aglutinar os esforços para que tal projeto pudesse ser efetivado. Em 1958, frente a uma grande seca, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO) sendo Celso Furtado nomeado Conselheiro. Foi enviado ao Congresso Nacional, concomitantemente, o Plano de criação da SUDENE que seria aprovado em dezembro de 1959.

²⁶ Cf. FURTADO, 1959.

Conclusões Preliminares

Até o momento, buscamos sistematizar um conjunto de dados históricos que revelaram, sobretudo, a necessidade do Governo Federal inserir em sua agenda a criação de uma instituição como a SUDENE, em 1959. Realizamos uma retrospectiva da evolução do federalismo brasileiro e de como a região Nordeste foi paulatinamente adquirindo relevância nesse cenário federativo. Ainda, destacamos as assimetrias, sobretudo de desenvolvimento econômico, dessa região específica em relação a outras regiões do país e a necessidade de auxílio federal para regular as desigualdades que sempre estiveram postas.

As desigualdades regionais passaram a ser característica do nosso federalismo desde o século XIX fruto, principalmente, do processo econômico que privilegiou uma concentração das atividades industriais e econômicas no Centro-Sul, debilitando a economia de regiões como o Nordeste. Além desse processo econômico desigual, o Nordeste apresenta condições climáticas bem específicas, tendo nas grandes secas um exemplo que exigia medidas urgentes de apoio.

Os anos 30 foram paradigmáticos na tentativa de conter o avanço de tais desigualdades, processo de certa forma favorecido pelo surgimento do chamado Estado Desenvolvimentista, caracterizado pela necessidade de combater a pobreza por meio de um processo de industrialização. No período compreendido entre 1930 e 1945 Vargas promoveu várias modificações na estrutura federativa, a começar pela diminuição do poder dos estados, nos quais foram nomeados interventores em substituição aos governadores. Além disso, com a instauração do Estado Novo e de uma nova Constituição, os entes subnacionais perderam grande parcela de recursos e da capacidade de legislar em matéria fiscal.

Embora tenha se caracterizado por um governo centralizado, com retenção da autonomia política das unidades federadas, o governo Varguista promoveu saltos qualitativos no tocante à percepção das desigualdades regionais. Houve a oficialização da divisão regional no Brasil por intermédio do IBGE e a promoção de duas medidas constitucionais importantes em relação ao Nordeste. A primeira delas foi a destinação de 4% da renda tributária da União para o combate às secas da região. A segunda foi a criação do mecanismo de sobre-representação dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados, fator que visava fortalecer os estados mais pobres da federação.

O federalismo retornou através da Constituição de 1946, que manteve tanto a ajuda para o combate às secas quanto a sobre-representação na Câmara dos Deputados. A distribuição horizontal de recursos, por meio da destinação de receitas federais às regiões

Norte e Nordeste, continuava garantida. Com a volta de Getúlio Vargas ao poder em 1951 houve a necessidade de repensar a questão nordestina dado o predomínio de uma elite agrária que impedia alterações significativas na estrutura sócio-econômica do Nordeste.

Vargas criou então o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que inaugurou a chamada fase planejada de intervenção estatal. A fase planejada substituiu a chamada fase hidráulica, que via o Nordeste como um problema a ser enfrentado somente pela estratégia de combate às secas. Com a posse de Juscelino Kubitscheck em 1956, a fase planejada atingiu seu ápice, com a convocação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que serviu de apoio para a criação da SUDENE, em 1959. Conclui-se, preliminarmente, que as alterações promovidas pelo governo Vargas que originaram, inclusive, instituições como o BNB, funcionaram como um importante suporte para o despertar da existência de uma “questão nordestina” a ser resolvida pelo Governo Federal no Brasil. No próximo capítulo aprofundaremos o nascimento da SUDENE, no Governo de Juscelino Kubitscheck e trataremos do complexo jogo político envolvido quando de sua criação.

Capítulo 3

O Nordeste como problema político-institucional: a criação da SUDENE

Se a História nos pedir conta, algum dia futuro, a todos nós brasileiros, das oportunidades que aproveitamos ou perdemos na luta para edificar a pátria com que sonhamos, será para o Nordeste que voltará nosso pensamento. Lá ter-se-á consumado a nossa derrota, ou vitória.

(FURTADO, 1981).

Introdução

Esse capítulo objetiva apresentar as condições de criação da SUDENE, bem como o jogo político envolvido quando de sua criação, que dificultou sobremaneira o processo. Visamos demonstrar a alteração do padrão de intervenção na região Nordeste, que se processou a partir dos anos 50 por meio de uma intervenção planejada, contrapondo-se à fase anterior conhecida como intervenção hidráulica. Como já demonstrado no capítulo anterior, a implantação da Superintendência encontrou fortes resistências por parte das oligarquias locais, grupos esses que sempre permearam as relações federativas dificultando, sobremaneira, medidas de planejamento do desenvolvimento regional para o Nordeste. Tais grupos acabaram por representar óbices políticos para o nascimento da Superintendência em 1959.

Pactuamos com os argumentos de North (1990), para quem as instituições nascem com objetivo de resolver conflitos e reduzir os custos de transação. Este capítulo se propõe, portanto, a indicar o momento de nascimento da Superintendência para, posteriormente, nos capítulos seguintes, apontar as mudanças institucionais ocorridas ao longo do tempo, priorizando uma análise que valoriza o processo de *path dependency*. Por fim buscamos argumentar que, com o golpe militar de 1964, a SUDENE sofreu cortes substanciais de poder, não se reerguendo nos anos posteriores. Este capítulo oferece um panorama de funcionamento da instituição no momento anterior a esta ruptura profunda.

3 – A personificação da questão nordestina e a criação da SUDENE

Diversos autores se preocuparam com o entendimento da problemática nordestina, embora esta temática tenha entrado e saído das agendas de pesquisa ao longo dos anos. Além disso, as análises existentes debruçam-se sobre determinados períodos da história brasileira, geralmente com enfoques curtos sobre a situação do Nordeste no cenário federativo brasileiro.

Para a análise deste capítulo, especificamente onde nos atemos à questão nordestina a partir dos anos 50, temos como referência as obras de Francisco de Oliveira (1977, 1975), Cohn (1973), Guimarães Neto (1986), Carvalho, R. I. (2001), Carvalho, F. F. (2001) e Vidal (2001), citados ao longo do texto. Como abordamos no capítulo anterior, nos anos 50 houve a maturação do pensamento desenvolvimentista que vinha sendo gestado desde os anos 30. A palavra de ordem não era apenas conceituar o problema da legitimação do planejamento da industrialização, pois isso já era consenso, visto que o processo de desenvolvimento do país passava pela promoção da industrialização. A tônica do Governo Kubitschek foi, segundo Bielschowsky (1988), aprofundar esta industrialização. O debate em torno dos grandes projetos econômicos, polarizados principalmente entre neoliberais e desenvolvimentistas, presentes no pensamento de Gudin e Roberto Campos²⁷ havia sido superado, pois o planejamento e a industrialização eram fato consumado.

O auge do pensamento nacional-desenvolvimentista foi os anos 50, com o Estado à frente do desenvolvimento nacional e dentro de um enfoque de planejamento abrangente, com destaque para os investimentos estatais considerados básicos ou de infraestrutura. O nacional-desenvolvimentismo teria seus pilares na “ideologia da industrialização planejada como solução histórica para o atraso da economia e da sociedade brasileira” (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 128). A industrialização seria a redenção da pobreza e da desigualdade brasileira.

Esta consolidação do projeto desenvolvimentista justificou a implantação do Plano de Metas, como apontamos no capítulo anterior, que baseou-se no desenvolvimento das indústrias de base, no investimento da produção hidrelétrica, na construção de estradas e no crescimento da extração de petróleo, metas que transformariam o Brasil em um país

²⁷ Bielschowsky (1988) aponta em sua obra a diferença entre o projeto neoliberal de Gudin, em contraposição ao desenvolvimentista, de Roberto Campos. Grosso modo, Gudin recuperou o princípio fundamental da economia clássica, defendendo a não-intervenção estatal na economia, contrariamente à crença dos desenvolvimentistas de que o Estado deveria ser o responsável pelo planejamento e execução do desenvolvimento, a exemplo da tese de Campos. As obras de Gudin referem-se à existência do pleno emprego na economia brasileira, onde também defendia a ideia de que a economia brasileira sofria de baixa produtividade e de “hiperemprego” e não de desemprego, como diziam os desenvolvimentistas.

industrializado. A campanha que levou JK à presidência tinha sido um sucesso e era preciso colocar o plano em prática, atendendo à enorme expectativa gerada.

Ao lado do grande projeto nacional que eram o Plano de Metas e a construção de Brasília, havia a preocupação com a região Nordeste que ganhava maior destaque na mídia despontando no cenário jornalístico com as secas de 1952 e 1958. A seca de 1958 foi utilizada, inclusive, como motor da campanha dos governadores que acusavam o Governo Federal de haver abandonado a região. Apontavam os governadores que, enquanto os problemas do Nordeste ganhavam projeção nacional, a construção de Brasília caminhava paralelamente, necessitando de grandes montantes financeiros e sem uma contrapartida social.

Por outro lado, as instituições existentes não se mostravam capazes de conseguir frear os problemas da região. Apesar do meio século de atuação do DNOCS, a seca de 1958 afetou gravemente o Nordeste, provando que o Departamento não era capaz de conter os efeitos das estiagens. A atitude do governo central foi de socorro à região e aos flagelados, enviando verbas emergenciais. A atuação do Departamento sempre foi permeada por políticas claramente clientelistas, empregando inclusive recursos para a construção de açudes em propriedades de grandes latifundiários, como foi documentado por Antonio Callado (1960) no livro *Os industriais da Seca e os galileus de Pernambuco*.

Furtado também não poupou críticas ao DNOCS em um documento publicado em 1962 e intitulado *A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE*, no qual salientava:

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

Esse desprestígio do DNOCS transformou-se em um instrumento político para as eleições de 1958, cujos candidatos se utilizavam de tais irregularidades para angariar cargos e obter votos, fazendo uso de discursos que pregavam a moralidade. Na Bahia, através de uma coligação entre UDN, PST e PSB, Juracy Magalhães foi eleito governador encerrando um período de oito anos de governo do PSD. Grande parte da composição da classe dirigente em diversos municípios se modificou, fator que serviu para desagregar as oligarquias locais. Em Pernambuco elegeu-se Cid Sampaio como Governador pela UDN, mas em contrapartida,

Miguel Arraes venceu as eleições para prefeito de Recife tornando-se posteriormente governador em 1962, apoiado na coligação PTB, PCB e PSB.

Os efeitos da seca de 1958 caracterizaram a maneira como atuavam os órgãos federais, que concediam diversas benesses à oligarquia agrária local. A própria seca transformou-se num instrumento político; a corrupção e manipulação de verbas desses órgãos, tomados pelos interesses localistas, serviam por um lado para influenciar eleitores. Por outro, as próprias conseqüências da seca, em termos do grande número de flagelados e de desempregados, evidenciava a ineficácia da orientação tomada por tais instituições.

O resultado das eleições de 1958 representou ainda, para o Governo Federal, o agravamento da falta de controle político sobre a região, especialmente pelo surgimento de líderes populistas com grande aceitação local. Neste contexto, a criação de um órgão de planejamento regional no Nordeste, subordinado diretamente à Presidência da República como foi no caso da SUDENE, representaria uma possibilidade de centralização do poder Executivo. Mais do que isso: a criação de uma instituição serviria para retomar o controle político de uma região que, além de apresentar graves tensões sociais e políticas, havia escapado, em termos de representação política, do controle do Governo Federal.

Aliados a estes fatores políticos somam-se outros, de caráter revolucionário. Em especial, as Ligas Camponesas despontavam no Nordeste e começavam a repercutir no cenário internacional representando, segundo Hirschman (1963), um perigo explosivo para a América Latina. O próprio Celso Furtado (1964), em *Dialética do Desenvolvimento* alerta para o caráter revolucionário da Liga, reforçando que a classe camponesa nas propriedades açucareiras apresentou, até o ano de 1962, muitas características de um movimento revolucionário de tipo clássico. Os líderes de tal movimento tinham a preocupação de esclarecer que lutavam contra a “Ordem de coisas prevalecente” (FURTADO, 1964, p. 146). Outro fator que tornava perigoso o movimento das Ligas Camponesas era o fato de que Francisco Julião, o líder, estava sendo cooptado pelo movimento de esquerda, particularmente pelo Partido Comunista.

Além do fortalecimento das Ligas Camponesas, nessa época a Igreja Católica passou a ter maior atuação política. Dentre suas iniciativas estão a promoção de encontros entre líderes políticos e religiosos e, nesse sentido, destaca-se o encontro de 1956, ocorrido em Campina Grande, entre bispos do Nordeste e o então presidente Juscelino Kubitschek. Naquele momento, a discussão era pautada pela necessidade de se criar mecanismos capazes de conter a desigualdade nordestina. Em 1959, um novo encontro de bispos realizado em Natal selou o compromisso da Igreja em combater a instabilidade social do Nordeste.

Este movimento da Igreja vinha, em paralelo, formando seus líderes eclesiásticos sendo o mais importante deles o Padre Crespo²⁸, responsável pela sindicalização rural. Este movimento eclesiástico, unindo jovens e padres que lutavam por uma sindicalização no campo, ganhou força por ter a seu favor a tradição católica da região, principalmente no meio rural, e também pelo grande poder de organização de seus membros. A sindicalização rural ganhou força neste período especialmente após o reconhecimento oficial, pelo Ministério do Trabalho em 1962, de 22 sindicatos rurais (MEDEIROS, 1989).

Se no campo a luta era por melhores condições de vida, nas áreas urbanas o problema era o excedente de mão-de-obra, com altas taxas de desemprego ou subemprego. Como o setor industrial caminhava a passos lentos, o mercado de trabalho se mostrava incapaz de absorver o excedente de mão-de-obra. Esse excedente, como assinala Gomes (2001), era composto geralmente por trabalhadores rurais que migravam para os grandes centros em busca de melhor qualidade de vida, fugindo das secas no interior da região. Desta forma, esses indivíduos se aglomeravam nos núcleos urbanos, formando os chamados mocambos ou palafitas, que abrigavam as populações marginais da região.

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

Paul Singer (1968), ao analisar o *Censo dos Mocambos* de Recife em 1939, apontou que neles moravam 164.837 pessoas, correspondendo a 50% da população total da cidade; o desemprego, por sua vez, representava cerca de 1/6 da população total de Recife. A saída para esta situação de desemprego, segundo Cohn (1973), seria fixar o camponês no meio rural impedindo, assim, este movimento migratório para os grandes centros, incentivando o crescimento industrial e concentrando o capital privado que até então era canalizado para o Centro-Sul do país.

²⁸ Para a questão agrária no período conhecido como interregno democrático, ver: STEIN, Leila. *Trabalhismo, Círculos Operários e Política: a construção do sindicato de trabalhadores agrícolas no Brasil (1954-1964)*, 2008. A autora demonstra como surgiram os sindicatos de trabalhadores rurais, aprofundando a questão da política trabalhista com apoio do Estado. Para o Nordeste, em especial, a autora ressalta a contribuição da Igreja Católica, em especial a figura do Padre Crespo, estimulando a formação destas organizações sindicais no meio rural.

Dentro deste contexto político-econômico, com o constante aumento das contestações no campo e nas cidades agravado pela seca de 1958 e juntamente com a efervescência dos movimentos revolucionários, Juscelino Kubitschek decidiu então convocar Celso Furtado para auxiliá-lo na busca por soluções. Furtado atuava nesta época no BNDE ocupando um cargo que permitia pensar exclusivamente a questão nordestina, o que favoreceu a acumulação de grande quantidade de dados sobre a região. Estes dados, reunidos, formaram a chamada “Operação Nordeste”, que se transformou em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) e, posteriormente, na SUDENE.

Em 1959, munido deste conjunto de dados oriundos do GTDN e de outros estudos sobre desenvolvimento regional, especialmente o relatório de Hans Singer de 1953, Furtado elaborou *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, ficando conhecido como *O Relatório do GTDN*. Os estudos do Grupo foram fundamentais especialmente por serem a primeira tentativa de se estabelecer um planejamento específico para o desenvolvimento do Brasil a partir do conceito de desigualdades regionais.

Com o intuito de suplantar a resistência política existente, oriunda principalmente dos grupos oligárquicos, a questão do nordeste foi transformada num problema territorial e federativo no qual a instalação da SUDENE se fazia necessária. Furtado forçou, de certa forma, a idéia de que o Nordeste representava para a federação um problema não só de estratégia política e de segurança nacional, mas também de unidade nacional. Os discursos do Presidente Kubitschek e do próprio Celso Furtado explicitavam claramente, em tom alarmante, este temor de separação:

O Nordeste constitui a mais extensa dentre as zonas de mais baixo desenvolvimento, ou mais agudamente subdesenvolvidas, de todo o Hemisfério Ocidental. O Nordeste é socialmente mais explosivo que a maioria das regiões subdesenvolvidas. Como modificar o curso do processo histórico que está socavando a unidade deste grande país, ao mesmo tempo em que permite a formação dentro de nossas fronteiras, de uma área que poderá vir a constituir um problema para todo o hemisfério? (FURTADO, 1959, p. 56).

Outra passagem de Furtado (1959, p. 13) também evidencia esta preocupação com a unidade federativa:

Se esse processo chegasse a persistir por muito tempo, observaríamos, seguramente, no Brasil, profundos desequilíbrios regionais, que provocariam conflitos de natureza econômica e política capazes de retardar

nosso desenvolvimento econômico e social. Não podem coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração.

Embora o projeto de Furtado tenha encontrado algumas resistências para ser colocado em prática, apoios surgiram principalmente da mídia. Como destaca Cabral (2011), um importante meio de comunicação que passou a apoiar Furtado foi o jornal *Correio da Manhã*, o mais importante da capital na época e sob a direção de Paulo Bittencourt. Esse jornal foi importante, ainda segundo o autor, por receber as idéias de Furtado e por colocá-las na agenda do dia e, especialmente, por denunciar as formas administrativas ilícitas utilizadas pelo DNOCS.

Seguindo a idéia de que o Nordeste era um problema de segurança nacional, os governadores da região se reuniram no chamado “Encontro do Salgueiro”²⁹, a fim de discutir os rumos da região. Produziram então um documento que foi enviado ao Presidente da República em 1959, chamado de *Carta-Acordo*, manifestando a preocupação com o separatismo político por parte dos próprios políticos nordestinos. A análise elaborada por Cohn (1973) revela que a possibilidade de separação foi, na realidade, superestimada para forçar a criação de um órgão de planejamento regional, servindo como uma justificativa frente o restante da federação para a criação da SUDENE:

Não resta dúvida de que a situação explosiva nordestina, colocada em maior evidência com a seca de 58, realmente preocupou o Governo central – o Presidente da República envia ao Nordeste o Cel. Orlando Ramage, incumbido de fazer um diagnóstico da situação regional – porém, também não resta dúvida de que a ameaça de separatismo foi muito mais um instrumento político para a criação de um órgão de planejamento regional. Para tanto, teve sua importância superestimada, servindo para pressão não só junto aos políticos e latifundiários locais, como também junto ao próprio Governo Federal (COHN, 1973, p. 106).

Como se pode notar, a idéia de implantação da SUDENE nasceu vinculada a tensões sociais e políticas. Nesses termos, a SUDENE foi a resposta a essa crise político-social

²⁹ A mobilização de deputados, técnicos, prefeitos e estudiosos nordestinos num dos teatros da seca - Salgueiro - foi realizada pela Comissão da Área das Secas, criada pelo deputado federal Barreto Guimarães, na Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco. O objetivo era aglutinar os parlamentares que se mostravam especialmente preocupados com os prolongados períodos de estiagem, mas que lutavam de forma dispersa, ocupando, aleatoriamente, a tribuna, sem resultados concretos.

nordestina, onde o Governo Federal utilizava a justificativa de preservação da unidade nacional.

Nesse momento, um arcabouço institucional de apoio regional também foi criado em outras regiões. Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), transformada na SUDAM em 1966. Em 1956 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do país (SPVERFSP), transformada na SUDESUL em 1967; em 1961 criou-se a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (CODECO), transformada em SUDECO em 1967; e finalmente em 1967 criou-se a SUFRAMA, onde foi instituída a Zona Franca de Manaus. No entanto, a instituição que se destacou no cenário federativo, imprimindo sua marca na região Nordeste, foi a SUDENE.

3.1 – A solução do dissenso: as regras do jogo e a ascensão da SUDENE

A resposta dada aos problemas que vinham sendo enfrentados pelo Nordeste foi, juntamente com o envio do projeto da SUDENE pelo Presidente Kubitscheck, a transformação do GTDN em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), cujo Conselheiro era Celso Furtado. Diversos outros eventos públicos também buscaram reunir apoio da sociedade para a aprovação do projeto, semelhante ao seminário realizado em Garanhuns organizado pelo CODENO, que reuniu políticos e membros de organizações internacionais como a OEA e ONU a fim de apresentar o plano da SUDENE. Em agosto de 1959 uma nova reunião do CODENO, em Teresina, teve como pauta a Lei de Irrigação, que previa evitar o desperdício e o favorecimento dos grandes produtores rurais, uma vez que estruturas tradicionais, especialmente o latifúndio, vinham sendo beneficiadas pelas regalias que o DNOCS concedia.³⁰

Buscava-se com essas reuniões desmontar o jogo político das oligarquias agrárias e, ao mesmo tempo, criar as condições para que o projeto da SUDENE fosse aceito pelos demais segmentos da sociedade. Desta forma, a Superintendência foi criada em 1959 pela Lei nº 3.692, por meio da proposta enviada por Juscelino Kubitscheck ao Congresso, sendo definida sua subordinação direta à Presidência da República. Sua tramitação no Congresso Nacional encontrou grande resistência e uma verdadeira batalha, inclusive entre parlamentares nordestinos da oposição ao Governo Federal, foi travada até a sua aprovação. Nestor Duarte,

³⁰ Cf. TAVARES, 2008.

líder da oposição no Congresso, defendia que o superintendente deveria ser Apolônio Sales³¹ e o nome de Celso Furtado foi mantido em sigilo, sendo nomeado formalmente Superintendente somente depois da criação formal da SUDENE.

O principal receio de políticos da região, bem como dos governadores de estados nordestinos era, como aponta Otamar de Carvalho (1979), o perigo de que a SUDENE se tornasse um superministério, exercendo tarefas de natureza executiva e controlando as ações dos Ministérios Setoriais existentes. Por outro lado, os opositoristas declaravam que a ambição da SUDENE era muito grande, visando atacar diversos problemas simultaneamente e sendo a viabilidade desta ação limitada. Denunciavam que essa ambição deixava arestas que dificultavam o entendimento de quais seriam suas reais competências: se planejar ou também executar as ações voltadas para o desenvolvimento da região. Estes questionamentos levaram Celso Furtado e o Presidente Juscelino Kubitschek a estabelecer regras claras à Superintendência, conforme foi descrito no Artigo 2º da Lei n. 3.692 de 15 de dezembro de 1959:

Estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste. Supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento. Executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos, nos termos da legislação em vigor. Coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei de criação da SUDENE, 1959, art. 2º).

O difícil consenso em torno destas questões não se restringiu somente à época da criação da SUDENE e se estendeu, também, até o momento da aprovação do I Plano Diretor. A discussão em torno da composição do seu Conselho Deliberativo também foi precedida de debates acalorados e seu resultado evitou que Furtado obtivesse, como Superintendente, um poder muito forte (CARVALHO, 1979). Desta maneira, convencionou-se que o Conselho Deliberativo seria formado por vinte e dois membros entre governadores de estado,

³¹ Apolônio Sales participou, em março de 1958, da reunião convocada pelo presidente Juscelino Kubitschek a fim de discutir medidas de combate aos efeitos da seca que assolava o Nordeste. Em 1962, assumiu a presidência da CHESF, permanecendo à frente da companhia até 1974. Neste ano, tornou-se presidente do conselho de administração da empresa.

representantes dos Ministérios e dos bancos federais, além obviamente do Superintendente, Celso Furtado.³²

As divergências políticas eram tão fortes que entre o envio do projeto da SUDENE ao Congresso Nacional e sua aprovação decorreram dez meses. As críticas da oligarquia local à SUDENE residiam em afirmar que a política da industrialização era boa, mas a prioridade para o Nordeste, naquele momento, deveria ser o combate às secas e não um processo de industrialização. Essa afirmação contrariava os achados produzidos pelos estudos do GTDN cujo argumento principal era de que o problema do Nordeste era o subdesenvolvimento e não a seca, pois as áreas úmidas da região eram até mais carentes que as áreas onde predominavam as estiagens. Como ressalta Cohn (1973, p. 144):

A tônica do enfoque do problema nordestino dada por aqueles que representam os interesses regionais agrários ainda é a tradicional – a seca – chocando-se diretamente com o enfoque dado pela SUDENE.

A manutenção da fase hidráulica era a principal barreira à criação da SUDENE, que enfrentou outras dificuldades até conseguir ser implantada, sendo este processo de implantação muito mais político que técnico. O esforço de Furtado, juntamente com a disposição de Juscelino Kubitschek³³, tornaram possível o nascimento da Superintendência. Furtado conseguiu sobrepor o mero discurso técnico transformando-o em motivações políticas. Por meio de sua capacidade conciliatória obteve o apoio tanto dos políticos nordestinos, com interesses os mais divergentes possíveis, quanto do Presidente da República, dos grupos urbanos e regionais, da própria Igreja e também do empresariado do Centro-Sul do país.

Desde suas experiências na CEPAL, em 1949, onde chefiava a Divisão de Desenvolvimento Econômico atuando ao lado de Raul Prebisch, este paraibano iniciava seu intuito de pensar o Nordeste em novas bases. Em 1953, quando assumiu a presidência do então grupo misto CEPAL-BNDE, buscou transpor os métodos cepalinos para o Brasil. Fruto deste grupo, Furtado elaborou um documento intitulado *Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira. Período: de 1955 a 1962*, lançado em 1955 e

³² De acordo com Marcos Costa Lima (2009) o Conselho Deliberativo da SUDENE era composto por governadores dos Estados do Nordeste e representantes das seguintes instituições: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Ministério da Agricultura, Ministério da Viação e Obras Públicas, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Comissão do Vale do São Francisco, DNOCS, Companhia Hidrelétrica do São Francisco e Banco do Nordeste do Brasil e representantes das Forças Armadas.

³³ Para uma análise completa do Governo de Juscelino Kubitschek, ver a obra: GOMES, Ângela de Castro. *O Brasil de JK*, 1991.

que acabaria sendo o esboço do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (BIDERMAN, C. et. al, 1996, p. 55).

A meta 31, como ficou conhecida a Operação Nordeste (ou Openo), elaborada por Furtado, foi inserida no Plano de Metas e recebida por alguns políticos nordestinos com desconfiança. A autoria deste Documento foi atribuída aos estudos do GTDN e não a Celso Furtado, evitando mais dissabores políticos. Em *A fantasia Desfeita* (1989), Furtado assumiu, finalmente, a autoria do documento, justificando os motivos para a ocultação: “Desligado do nome de seu autor pôde ele continuar a exercer sua função de desvelador da realidade nordestina, enterrando as falácias que secularmente serviram para justificar a utilização de dinheiro público na perpetuação de estruturas anacrônicas e anti-sociais” (FURTADO, 1989, p. 15).

As acusações contra Furtado, com objetivo de derrubá-lo e, ao mesmo tempo, derrubar a SUDENE, começaram a tomar grandes proporções inclusive com denúncias sobre ele pertencer ao Partido Comunista. O coro contra Furtado era encabeçado por Argemiro Figueiredo, parlamentar que promoveu intensos ataques ao Superintendente:

Assim prossegue a dança fatal sobre o abismo! Se a missão do Sr. Celso Furtado é promover a rebelião das massas camponesas, levar os nordestinos ao desespero, semear a fome na região, comunizar o Nordeste e o Brasil, rendamos homenagens ao grande artista que soube hipnotizar dois governos.³⁴

Todavia, mesmo com tantas contrariedades do período, Furtado teve a habilidade intelectual, técnica e, fundamentalmente, política para promover o consenso entre os atores políticos sobre a necessidade de implantação de uma instituição nos moldes da SUDENE. Obteve projeção nacional e internacional mantendo, contudo, sua postura apartidária, fator que não o impediu de combater os interesses oligárquicos nordestinos, o que ficou claro em seu discurso de posse na SUDENE:

Sabemos todos que a liberdade de ação do Governo Federal em uma região pobre como o Nordeste está profundamente comprometida pela pressão de grupos locais, cuja perspectiva se projeta no plano da política estadual. Muitos que observam de fora esses problemas supõem que o Governo Federal é todo-poderoso no Nordeste. Mas a vera realidade é que a faculdade de manobra dos dirigentes dos órgãos federais e sua capacidade de agir em conjunto estão comprometidas por composições de interesses

³⁴ Fonte: FURTADO, R. A. (2009) *apud* O Jornal (1963).

locais de perspectiva necessariamente limitada. A Lei da SUDENE, ao integrar em um órgão federal responsável pelas diretrizes da política econômica os dirigentes dos executivos estaduais, criou um mecanismo de entendimento à base da discussão aberta e do confronto de critérios (FURTADO, 1959, p. 16).

E concluiu seu discurso ressaltando a responsabilidade que passaria a ter, desde então, como Superintendente:

Ao assumir a Superintendência da SUDENE faço-o consciente do peso da responsabilidade que recai sobre meus ombros. Essa consciência, adquiri-a não agora, mas em todo esse ano de luta pela vitória da Operação Nordeste. Nessa luta, entre outras coisas aprendi a admirar mais os homens públicos de meu país. Afirmando, com júbilo, que o presidente Kubitscheck, desde o primeiro momento, teve consciência de que não era esta obra para ser acabada em seu governo. A este período governamental caberia, na Operação Nordeste, antes obra de desgaste e sacrifício do que a fruição dos empreendimentos concluídos. E porque não se afastou, em nenhum momento, desta concepção da obra que iniciávamos, o Sr. Presidente despertou em mim, simples técnico, essa fé que transfigura todos os sacrifícios em momentos de esperança (FURTADO, 1959, p. 17).

A partir de então, pelos esforços de Furtado e pelo consentimento de Juscelino Kubitscheck, iniciava-se no Nordeste a fase mais intensa do planejamento regional. Algumas das principais características da SUDENE foram inspiradas, em grande medida, na experiência da *Cassa per Il Mezzogiorno*³⁵ no Sul da Itália, criada pela Lei nº 646 de 10/08/50. As atribuições da Cassa giravam em torno da necessidade de colocar o Governo central italiano como *policy maker* das políticas de desenvolvimento regional.

Grosso modo, a Itália dividia-se em uma parte rica (Centro-Norte) e uma parte pobre (Sul), onde o Mezzogiorno³⁶ representava a parte mais atrasada economicamente. A atuação do governo italiano por intermédio da *Cassa* era coordenar a aplicação de investimentos públicos e privados e de obter o desenvolvimento econômico na área de sua competência. A *Cassa* não era um órgão da administração direta, nem autarquia, nem fundação ou empresa pública. Era uma instituição do Estado, especial e exclusiva, com autonomia financeira e vida temporária. A *Cassa* diferia, portanto, de outras instituições públicas por ter sua missão

³⁵ Sobre a Cassa per Il Mezzogiorno, ver, entre outros: Spina (2003); Barucci (2003); Del Monte e Giannola (1978).

³⁶ Para um quadro da situação atual do Mezzogiorno, especialmente no tocante às políticas industriais, ver o site italiano: <http://www.svimez.it/>

específica, com prazo de validade também específico. Prazos estes que foram paulatinamente prorrogados até os anos 90.³⁷

Apesar de ter sido inspirada na experiência da *Cassa*, a lei que instituiu a SUDENE não definiu seu tempo de vida. Essa lacuna talvez não tenha sido fruto do acaso e pode ter sido produto das dificuldades políticas encontradas para a sua implantação. Segundo Carvalho (1979), delimitar seu tempo de vida poderia trazer restrições incompatíveis com os interesses da Região e do próprio Presidente da República. Porém, mesmo não tendo sido formalmente delimitada, a SUDENE foi perdendo ao longo do tempo o caráter extraordinário com que havia sido adotada, como demonstraremos nos próximos capítulos.

Este caráter extraordinário originava-se do fato de a Superintendência ser subordinada diretamente ao Presidente da República, representando o papel de um Ministério de Desenvolvimento Regional. Mais do que isso: a SUDENE, por meio de seu desenho institucional, ao reunir os governadores dos estados que passariam a atuar coletivamente, promoveria a diminuição da desigualdade principalmente em relação ao Sudeste do país. A ascensão da SUDENE representou uma nova maneira de pensar o planejamento do Nordeste com o federalismo organizado em bases cooperativas e a partir da articulação horizontal dos governadores nordestinos. A Superintendência agiria, portanto, como uma ponte entre os governadores e o Governo Federal:

A coesão regional estimulada pela SUDENE representaria um elemento-chave nessa nova institucionalização do federalismo brasileiro, particularmente nas negociações dos governos nordestinos com o Governo Federal ou com o Congresso Nacional voltadas para a redução das desigualdades regionais. A cooperação entre os governadores nordestinos por intermédio da SUDENE preparava caminho para as intervenções federais na região e permitia ao Nordeste participar das negociações federativas em melhores condições, sobretudo nas questões envolvendo os estados economicamente mais fortes da Federação (CARVALHO, F. F. 2006, p. 8).

A teoria institucionalista é especialmente interessante para delinear o nascimento de uma instituição, sua permanência ao longo dos anos e, ainda, os motivos que levam à mudança institucional. Douglass North (1990), um dos teóricos desta corrente, define instituições como as regras do jogo na sociedade. Mais especificamente, para este autor, as instituições aparecem como mecanismos capazes de moldar a interação humana ao

³⁷ A *Cassa per Il Mezzogiorno* contava com o apoio político do COMIM (Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno).

oferecerem um conjunto de constrangimentos que estruturam e incentivam a troca, seja ela de ordem política, social ou econômica. No modelo de North (1990), as instituições são concebidas para ter durabilidade ao longo do tempo, mas quando há mudança institucional cria-se uma oportunidade para perceber a evolução de determinada sociedade, bem como a evolução de seu processo histórico.

Partindo destas constatações, o modelo de North (1990) caracteriza as instituições como dotadas de regras formais e constrangimentos informais, sendo estes últimos definidos como normas de comportamentos, convenções e códigos de conduta. Todavia, o grau no qual há uma identidade entre os objetivos de um constrangimento institucional e as escolhas individuais depende da efetividade destes constrangimentos. Por fim, as instituições afetam o desempenho econômico por terem a capacidade de influenciar os custos de transação.

Ou seja, para North (1990), uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas, sendo capaz de influenciar decisões. Além disso, as instituições reduzem os custos de transação e, por consequência, diminuem o grau de incerteza ao tornar o comportamento dos atores um tanto quanto mais previsíveis. De acordo com Levi (1991), trazer uma instituição à tona significa facilitar a identificação de parceiros adequados para as transações e a elaboração de contratos, levando em conta o maior número de eventualidades possível.

A história da SUDENE enquadra-se na teoria institucionalista enquanto uma arena política capaz de agregar os governadores e estruturar suas escolhas garantindo a eles, neste acordo, a estabilidade a despeito de quaisquer eventualidades com potencial de desagregação do pacto. Seu nascimento foi favorecido em grande parte porque no período de 1945 a 1964 o Governo Federal ampliou sua participação na execução das políticas públicas voltadas para o atendimento dos estados nordestinos, fazendo com que a cooperação horizontal também fosse estimulada. Esse federalismo cooperativo, que perdurou de 1945 a 1964 e priorizou a participação de uma agência regional como intermediária política, era um desdobramento na órbita regional da visão planejadora que predominava na esfera federal.

A ambição do projeto da SUDENE era compatível com a necessidade de se combater o subdesenvolvimento do Nordeste. Isso porque as disparidades regionais começavam a se acentuar a partir da década de 60. Segundo dados de Guimarães Neto (1986), o Nordeste em 1960 abrangia 25% da população nacional e gerava apenas 10% da renda nacional; o Sul, por sua vez, respondia por 35% da população e gerava 50% da renda nacional. A SUDENE seria então o órgão de articulação e intermediação política das reivindicações estaduais junto ao Governo Federal e atuaria de modo a organizar os Governadores do Nordeste, redefinindo as

relações federativas e evitando, por parte dos Executivos estaduais, ações isoladas. Como observa Furtado:

Colocávamos nove governadores em torno de uma mesa, discutindo todos os meses os problemas da Região, para chegar ao parlamento com idéias comuns e reivindicar ao Governo Federal projetos aprovados pela totalidade do Nordeste (FURTADO, 2000, p. 87).

A SUDENE refletiu, em boa medida, as regras do jogo para o desenvolvimento regional nordestino, com capacidade de reunir os governadores em torno de projetos comuns para a região. Grande parte do poder da instituição baseava-se na quantidade de recursos financeiros disponíveis, como veremos no item abaixo.

3.1.1- Os instrumentos financeiros da SUDENE

Os instrumentos financeiros disponíveis para a condução das ações da SUDENE sofreram diversas modificações ao longo da trajetória da Superintendência. Para executar os Programas descritos nos Planos Diretores a SUDENE contava com os diversos instrumentos financeiros e fiscais, tais como: Recursos Orçamentários, Renda Tributária da União, Fundo dos Ágios, Recursos Cambiais, Incentivos Fiscais, Incentivos Financeiros, Assistência Técnica, Apoio à Pesquisa, Apoio à situações de emergência, Planejamento e Coordenação.

O artigo 9º da Lei 3.692/59 que instituiu a SUDENE, estabelecia que o montante global dos recursos e a discriminação por projeto constavam no Plano Diretor, sendo aprovados em primeira instância pelo Conselho Deliberativo e em seguida pelo Congresso Nacional, que também aprovava o Orçamento Geral da União. O artigo 10º da Lei que instituiu a SUDENE atribuía à Superintendência “recursos anuais não inferiores a 2% da renda tributária da União, fixada com base na última arrecadação”³⁸. Esses recursos, além de outros destinados à execução dos projetos constantes do Plano Diretor, não poderiam “ser suprimidos ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo”.³⁹

Uma vez aprovados, os créditos orçamentários eram depositados em uma conta do Banco do Brasil e ficavam à disposição da SUDENE. No entanto, com o passar do tempo, esta distribuição de recursos financeiros acabou por ser alterada e determinados Projetos

³⁸Cf. Lei N. 3.692, de 15/12/1959.

³⁹Idem, Art. 10.

constantes nos Planos Diretores não chegaram a obter financiamento em tempo hábil para a execução.

Os dois primeiros recursos que constavam dos benefícios financeiros da SUDENE, o Fundo de Ágios e os Recursos Cambiais, tiveram vida curta e foram extintos antes mesmo da aprovação do I Plano Diretor não chegando, portanto, a representar importância em termos financeiros para a Superintendência. Já os incentivos fiscais, que priorizavam a dedução de 50% do imposto de renda das pessoas jurídicas e de capital 100% nacional, não foram aprovados juntamente com a Lei que instituiu a SUDENE. Somente posteriormente, com a aprovação do I Plano Diretor, entraram no quadro de recursos disponíveis. A criação desses incentivos fiscais baseou-se no Projeto de Lei de autoria de Gileno de Carli, Deputado Federal por Pernambuco, que se inspirou nos mecanismos adotados pela *Cassa per Il Mezzogiorno*, na Itália. O projeto de Carli transformou-se na Lei n. 3.995/61, na qual seu artigo 34 determinava o seguinte:

É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50%, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei nº 3.995, 1961, Art. 34).

No entanto, com o II Plano Diretor, em 1963, suprimiu-se a exigência de capital 100% nacional como requisito básico para a obtenção dos favores fiscais, passando a beneficiar também as empresas de capital estrangeiro, além de apoiar projetos agrícolas.

Em 1963, com a Lei nº 4.239 que aprovou o II Plano Diretor da SUDENE, novas alterações foram feitas no sistema de incentivos fiscais. Com a aprovação deste Plano duas importantes modificações foram feitas: (1) o setor industrial deixou de ser o único segmento econômico beneficiado pelos incentivos regionais e passou-se a admitir que os financiamentos agrícolas também fossem incentivados e (2) as empresas não precisavam mais ser inteiramente nacionais. A partir deste momento passaram a migrar para o Nordeste diversas empresas situadas no Centro-Sul, além de algumas multinacionais. Surgiu então o sistema de incentivos 34/18, que recebeu esta denominação devido ao artigo 34, da Lei 3995/61 e do artigo 18, da Lei 4239/63. Os outros dois Planos Diretores criados pela SUDENE, já sob o domínio da ditadura militar, ampliaram a abrangência dos benefícios fiscais e financeiros, porém, a política da Superintendência ficou à mercê dos ditames da política deste novo regime político.

Ao lado dos incentivos fiscais existiam os incentivos financeiros concedidos por meio do BNDE, do Banco do Brasil e do BNB, para empreendimentos destinados ao desenvolvimento regional constantes no Plano Diretor da SUDENE. Através do centro básico de coordenação na Superintendência, o BNB, principal agente financeiro para a promoção do desenvolvimento regional, deveria aplicar 70% dos seus recursos em crédito especializado para o atendimento aos projetos selecionados pela SUDENE. A liberação da verba para o projeto baseava-se no trabalho de enquadramento, análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos.

Com o passar do tempo os governos estaduais do Nordeste passaram a criar seus próprios bancos de desenvolvimento. Tal medida, segundo Carvalho (1979, p. 205), serviu para estimular o setor industrial destes estados, expressos na concessão de incentivos fiscais:

Embora interessante do ponto de vista do empresário, as isenções concedidas funcionaram muitas vezes como mecanismos de concorrência interestadual. No momento em que um Estado resolver conceder determinadas isenções ou favores para a instalação de indústrias, todos os demais Estados se sentem obrigados a imitá-lo, sob pena de se colocarem em posição desvantajosa, na competição por recursos, empresários e projetos.

Além destes incentivos financeiros e fiscais, a SUDENE, baseada novamente na *Cassa per Il Mezzogiorno*, tinha a responsabilidade de coordenar a prestação de assistência técnica nacional e estrangeira ao Nordeste. Ao receber as propostas apresentadas pelos organismos interessados, fossem eles federais ou estaduais, a SUDENE elaboraria um plano, por meio de sua Secretaria Executiva, a partir do qual seriam colocados em prática os projetos. Durante o período militar esta assistência técnica foi concentrada no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN), que se encarregou de coordenar todas as ações que antes eram realizadas pela SUDENE. Ainda, cabe ressaltar que esta assistência técnica foi útil para ampliar o conhecimento sobre os recursos naturais disponíveis nos estados nordestinos, abrindo perspectivas de desenvolvimento nestes territórios.

Além da coordenação da assistência técnica, a SUDENE contou com o Apoio à Pesquisa a partir do seu II Plano Diretor. Para auxiliar essa coordenação da assistência técnica foi aprovado então o Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE), que se destinava a garantir a execução dos projetos e obras aprovados pela SUDENE e considerados prioritários, relevantes ou de interesse para a economia do

Nordeste. Segundo Carvalho (1979), o FIDENE permitia à SUDENE garantir recursos para a realização integral dos empreendimentos na região, cobrindo eventuais riscos envolvidos nestes empreendimentos, financiando total ou parcialmente a pesquisa, a exploração e a industrialização de recursos minerais, bem como a construção de casas populares no meio urbano e rural.

Durante o regime militar o FIDENE foi extinto e substituído pelo FURENE (Fundo de Pesquisa e de Recursos Naturais do Nordeste), através da Lei nº 5.508 de 11/10/68, durante o IV Plano Diretor da SUDENE. Além disso, os militares criaram, por meio do Decreto-Lei nº 764 de 15/08/69, a CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais), vinculada ao Ministério das Minas e Energia, bem como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), ministrado e supervisionado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. A criação desta Comissão e deste Fundo representaram, posteriormente, um desestímulo para a SUDENE à medida que o Governo central transferiu todas as responsabilidades que antes eram da Superintendência para esta Comissão. Isto é parte do entendimento de como a SUDENE perdeu poder durante o regime militar, tema que abordaremos no capítulo seguinte desta tese.

Por fim, cabe mencionar que, além das tarefas de planejamento e execução dos projetos aprovados, a SUDENE contava com o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste (FEANE), instrumento utilizado para auxiliar as situações emergenciais de seca. Este fundo foi criado em 1963 no II Plano Diretor da Superintendência, através da Lei nº 4.239/63, e tinha por finalidade contribuir para a assistência imediata às populações atingidas pelas calamidades públicas, provocadas por seca ou enchente. O FEANE era responsável ainda pela formação, manutenção, renovação e preservação de estoques de alimentos destinados à prestação de assistência social às situações referidas. Os recursos deste Fundo correspondiam a 2% da renda tributária da União e eram geridos pelo BNB. O regime militar não alterou profundamente este Fundo, mas o complementou com a criação de outro, o Fundo Especial de Calamidades Públicas (FUNCAP), que atuava em nível nacional e era gerido pelo Ministério do Interior.

Amparados por este amplo leque de opções financeiras, os governadores dos estados nordestinos apesar de apresentarem interesses bem diferentes, apoiaram a ascensão da SUDENE, como analisamos no item seguinte.

3.1.2 - O apoio dos governadores

O apoio dos governadores nordestinos à SUDENE surgiu também como uma possibilidade de transformação da própria identidade nordestina; transformação na estrutura sócio-cultural da sociedade, ressaltando os valores de cooperação, buscando uma visão do Nordeste como uma construção em curso, suplantando antigos padrões tradicionais e, assim, promovendo a integração com as demais regiões do Brasil. Nos dizeres de Furtado (1959, p. 12), havia que se “cimentar a unidade regional”. Foi possível durante a fundação da SUDENE o apoio total dos governadores de estado da região Nordeste, com uma série de alianças políticas dentro do federalismo. Os grupos tradicionais da região foram enfraquecidos e as decisões maiores foram tomadas no Conselho Deliberativo. Importante considerar que até mesmo forças políticas opostas foram articuladas de modo a favorecer a implantação do órgão:

Quando me convidou para pensar a Instituição, Juscelino disse: ‘É preciso fazer alguma coisa pelo Nordeste’. Só podíamos fazer algo novo se tivéssemos a participação dos Governadores, que eram, em parte, de partidos de oposição. O Governador de Pernambuco, Cid Sampaio, da UDN, e o Governador da Bahia, Juracy Magalhães, eram da oposição. Tive de explicar para Juscelino que era preciso dividir o poder com os Governadores. A SUDENE ficaria acima das elites partidárias, a fim de haver a participação dos Governadores. Só eles poderiam dar força à SUDENE no Congresso. E assim foi. A criação da SUDENE foi um milagre; quebrava um pouco o sistema federativo brasileiro, pois era um poder novo, de âmbito federal. Os Governadores participavam das decisões do Governo Federal e ajudavam a alocar os investimentos. Isso só foi possível em circunstâncias muito especiais. (FURTADO, 2002, p. 22).

A idéia de Furtado de trazer para o Conselho Deliberativo a ampla participação dos governadores tinha desdobramentos maiores, pois as esferas federadas apareciam fragmentadas e sem grandes articulações entre si. A partir do momento em que os governadores passaram a ter direito de voto no Conselho Deliberativo da SUDENE houve uma projeção destes atores criando, portanto, um importante sistema de contrapesos dentro da federação. Os *checks and balances* estavam, pois, inseridos neste novo modelo de federalismo e de planejamento regional previstos por Furtado. Isso porque, por um lado, os governadores se autofiscalizavam para que a repartição de recursos não os prejudicasse; por outro, havia um equilíbrio, dentro do Conselho Deliberativo, entre os governadores dos partidos de oposição e os partidos ligados ao Governo Federal a fim de que os interesses de todos tivessem igual

direito de representação. Ou seja, as ações cooperativas por parte destes governadores acabaram por reduzir os custos de transação e de ações isoladas por parte de cada um deles. Nas palavras de Furtado (1989, p. 51), a respeito da criação do Conselho Deliberativo:

Meu propósito era fortalecer os governadores, expressão mais legítima da vontade popular em cada estado, e ao mesmo tempo, introduzir o espírito regional em todos os debates e liberar a aplicação dos recursos federais da politicagem local. A esse fim o Conselho Deliberativo do novo órgão deveria operar com absoluta transparência, seus debates sendo veiculados pela imprensa.

O Conselho Deliberativo representou a esfera de resolução dos problemas de ação coletiva por meio de seu regimento interno, que tinha o poder de coordenar, coagir e mobilizar os governadores para agir conjuntamente. Ao promover esta articulação entre os governadores, o Conselho Deliberativo funcionava, a partir do modelo de Thelen e Steinmo (1992), como uma instância capaz de moldar os interesses dos atores políticos e estruturar suas relações de poder para outros grupos. Partindo de um referencial institucionalista, o Conselho Deliberativo da SUDENE funcionava como uma instituição nos moldes do que Hall e Taylor (2003) definiram, dotada de capacidade para moldar os objetivos dos atores políticos, moldando também a distribuição de poder entre eles. Ao definirem as estratégias políticas, as instituições acabam por influenciar também o resultado destas políticas e, assim, o que era deliberado no Conselho da SUDENE imediatamente era aplicado na região.

A partir da delimitação clara das regras do jogo, a legitimidade dos governadores estava garantida e o próprio Executivo Federal estava de acordo, pois todas as deliberações do Conselho contavam com a participação deste poder representado por meio da figura dos Ministros de Estado. Ou seja, a criação da SUDENE não era entendida pelos seus propositores como um mero órgão burocrático, mas como uma instituição capaz de provocar modificações no próprio federalismo, bem como nas relações intergovernamentais travadas a partir de então.

Além disso, a cooperação era dupla: primeiro entre os governadores, como já ressaltamos anteriormente, ao cumprirem o mecanismo de *checks and balances*; em segundo porque o Plano Diretor era elaborado conjuntamente, tanto pelos governadores quanto pelos membros do Executivo, e aprovado pelo Congresso Nacional. Esse Plano Diretor deveria constar do orçamento nacional, fazendo parte do mesmo.

Esses atores políticos que antes atuavam isoladamente na federação podiam, finalmente, encontrar uma convergência em uma instituição, de modo que passaram a agir como *policy makers* regionais. Todavia, se por um lado essa composição do Conselho Deliberativo podia combater os poderes localistas, por outro engessava decisões de consenso dentro da Superintendência. Parte desse engessamento advinha do fato de que o Conselho era composto por interesses heterogêneos e por vezes até opostos. Este é um dos motivos que podem ter levado à derrocada da SUDENE em 2001, como apuraremos no decorrer desta tese.

A SUDENE movia-se entre dois espectros principais: em primeiro lugar, devia obter o aval do Governo Federal para arbitrar os conflitos do Nordeste e, concomitantemente, devia ter o apoio dos governadores para liderar negociações com o Governo Federal. Desta maneira, o Conselho Deliberativo da SUDENE era bem eclético quanto à sua composição: era constituído por um representante de cada um dos governos, situados na área de atuação da SUDENE, por representantes do Governo central, pelo Secretário de Desenvolvimento Regional, pelo representante do Banco do Nordeste, por empresários e por trabalhadores.

Todavia, apesar dos esforços para estimular ações cooperativas, um complexo jogo de interesses foi travado, dificultando a aprovação dos Planos Diretores, como analisamos em seguida.

3.2– As disputas políticas e a aprovação dos Planos Diretores

Se uma primeira contenda envolvendo interesses os mais diversos dentro da federação tinha sido vencida por meio da fundação da SUDENE⁴⁰, uma nova contenda se formou em torno da aprovação do I Plano Diretor. Em maio de 1960 iniciaram-se as discussões sobre o Plano que posteriormente seria enviado ao Congresso Nacional para aprovação. As propostas contidas no Plano Diretor tramitaram por um período total de um ano e sete meses entre as Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por falta de consenso entre os parlamentares. Além disso, as disputas por recursos começaram a eclodir entre os estados do Nordeste e a polêmica instaurada entre os governadores dos estados sobre o destino que se daria aos recursos federais acabaram por contribuir com os atrasos na aprovação do Plano (LIMA, 2009, p. 67).

O governador do Rio Grande do Sul, Aluísio Alves, salientou a disputa travada para a aprovação do Plano Diretor nos seguintes termos:

⁴⁰ De um modo geral, a aprovação da SUDENE foi vista de maneira positiva pela imprensa, como ressaltou a Revista Visão de 26 de junho de 1959: “Nordeste arranca com Celso Furtado”.

Na verdade, no Legislativo esse projeto tem encontrado resistências, e só porque tem encontrado resistência é que ainda não andou. Há resistências eleitorais, há resistências falsamente regionais, municipais, individuais, e estas resistências, é bom que se repita, tem paralisado o plano diretor da SUDENE. Elas terão que ser reveladas à Nação de maneira discreta, inicialmente, com a presença deste Conselho junto à Câmara. Se nem isto der resultado, então será o caso de irmos a uma solução de desespero, declarando à Nação que nos negam os meios e, portanto, não temos porque estar aqui representando uma farsa de planejamento, uma farsa de administração (LIMA, 2009, p. 68).

Contudo, o esforço de Juscelino Kubitschek era tão grande para ver a SUDENE em funcionamento que decidiu liberar um crédito especial, provindo orçamento da União de 1960, para que algumas obras fossem iniciadas. Essa iniciativa promoveu certo alívio financeiro até que o Plano Diretor fosse aprovado. A morosidade na aprovação do Plano era particularmente problemática em virtude das novas eleições presidenciais, uma vez que a eleição de um novo chefe do Executivo criava, automaticamente, um cenário de incertezas frente a continuidade do projeto da SUDENE.

Furtado, com sua perspicácia política, novamente buscou apoio nos governadores, uma vez que seus mandatos estavam no início e ainda havia uma longa trajetória pela frente. Não tendo a aprovação do Plano Diretor que os guiasse, os governadores ficariam novamente dependentes da política do novo presidente. Celso Furtado (1989, p. 87) dirigia-se aos governadores, da seguinte maneira:

O nosso pobre Nordeste não pode se dar ao luxo de perder uma eleição presidencial. Por que não colocar a política de desenvolvimento da região acima da confrontação partidária? O Plano Diretor foi elaborado com a colaboração entusiasta de governadores dos dois partidos que disputam a presidência. É natural que, seguindo os partidos respectivos, os governadores se dividam em torno dos candidatos à Presidência da República. Mas por que não obter dos dois candidatos um compromisso de levar adiante o Plano Diretor? Eles poderiam assumi-lo de público em uma das visitas que necessariamente fariam à região. O novo superintendente seria escolhido no quadro desse compromisso de continuidade da política de desenvolvimento regional.

Finalmente, depois de um período de três anos de intenso debate, o I Plano Diretor foi aprovado em 1961, pela Lei nº 3.995. Segundo esse Plano, três eram as preocupações básicas: (1) a responsabilidade da SUDENE em propor diretrizes de uma política de desenvolvimento

regional que subordinaria os investimentos federais no Nordeste; (2) a necessidade de a SUDENE realizar reformas administrativas que permitissem aumentar a eficiência dos investimentos públicos e (3) a necessidade de a SUDENE realizar, ao mesmo tempo, os investimentos públicos e também coordenar a administração dos incentivos à iniciativa privada. Seguindo as orientações do GTDN, os pontos básicos do I Plano Diretor eram:

- 1) Implantação de uma moderna infra-estrutura de serviços básicos para estimular a economia regional;
- 2) Reestruturar a economia rural por meio de uma melhor utilização da terra da zona úmida, um aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação e criação, na caatinga, de uma economia mais resistente à seca;
- 3) Mobilização de todos os incentivos fiscais e financeiros para: consolidar o parque manufatureiro, implantando indústrias de base com grande potencial germinativo capazes de integrar a estrutura industrial e recuperar as indústrias tradicionais;
- 4) Orientação dos movimentos de população, colonizando ou povoando terras subutilizadas na zona úmida, particularmente no Maranhão e Sul da Bahia;
- 5) Reformulação da política de aproveitamento dos recursos hídricos;
- 6) Levantamentos intensivos e sistemáticos dos recursos da região e adaptação da tecnologia, com vistas ao aproveitamento mais econômico desses recursos.

Em 1962, mesmo após a aprovação do I Plano Diretor, novas polêmicas em torno da SUDENE oriundas dos mais diferentes setores sociais vieram à tona. Dentre os exemplos estão o ataque contundente de Gilberto Freyre à Superintendência e os confrontos diretos que se travaram entre os governadores e a direção de Celso Furtado.

Para agravar ainda mais o papel da SUDENE enquanto uma arena de cooperação entre os estados nordestinos, os Estados Unidos atuaram em uma missão no Nordeste com o “Programa Alimentos para a Paz”,⁴¹ que previa a distribuição de 30 mil toneladas de alimentos para a região. O governo norte-americano passou a estabelecer acordos bilaterais com alguns estados nordestinos sem o intermédio da SUDENE, com claras intenções de

⁴¹ Além deste programa havia no Nordeste, em fins de 1961, a chamada Aliança para o Progresso, missão norte-americana que produziu o chamado *Northeast Team Survey Report*. O documento ficou conhecido como *Relatório Bohan* e tinha a intenção de recomendar e conter o movimento das Ligas Camponesas, de uma maneira tão clara que o governo não aceitou e pediu remodelações no relatório. Esta segunda via, portanto, ficou conhecida como Aliança para o Progresso e previa medidas assistencialistas para o Nordeste. Segundo Oliveira (1977, p. 192): “A ação da USAID no Nordeste visava concretamente minar a própria autoridade da SUDENE, oferecendo ajuda diretamente aos governos estaduais julgados capazes de se contraporem politicamente às forças políticas populares rotuladas de ‘radicais’”.

desarticular a Superintendência no Nordeste. Por sua vez, os governadores justificavam estas parcerias estabelecidas com os Estados Unidos afirmando que a Superintendência não se preocupava com o problema da fome.⁴²

Vale destacar que essa intervenção do governo americano não era bem recebida por todos os governadores de estado. Miguel Arraes, por exemplo, teceu muitas críticas à operação americana no Nordeste, anunciando sua indignação no Conselho Deliberativo.⁴³

Devemos tomar precauções quanto à aplicação e a destinação dos recursos. Fala-se que o Nordeste brasileiro é a região problema do mundo. No entanto, enquanto no estado da Guanabara, que tem uma população igual à de Pernambuco e uma renda per capita elevada, foram aplicados recursos no montante de US\$ 71 milhões, em todo o Nordeste foram aplicados US\$ 16 milhões.⁴⁴

Segundo Oliveira (1977), o objetivo da United States Agency for International Development (USAID) e da Aliança para o Progresso era acabar com a autoridade da SUDENE, aproveitando-se de dois fatores principais: (1) de que o papel da Superintendência encontrava-se ainda indefinido e (2) de que era preciso o apoio das forças políticas populares para que a Superintendência se firmasse enquanto instituição séria no Nordeste. Nesse momento, as agitações sociais se intensificaram, principalmente no campo, onde a massa camponesa caminhava para a sindicalização e passava exigir, na zona açucareira, melhores condições de vida. Este fato forçou o Congresso Nacional a apoiar em 1963 o *Estatuto da Terra*, o qual especificava os direitos e benefícios dos trabalhadores rurais e formalizava a atuação dos sindicatos no campo. Miguel Arraes, recém eleito governador de Pernambuco e a fim de conquistar adeptos no campo, imediatamente apoiou a nova medida governamental (LIMA, 2009).

A partir de agosto de 1963 entrou em discussão o anteprojeto do II Plano Diretor da SUDENE, cuja ênfase recaía no setor social e que, como não poderia deixar de ser frente ao agravamento da situação camponesa no Nordeste, buscava reforçar o setor agropecuário. Portanto, para os anos de 1963-1965, que abarcavam o II Plano Diretor, havia a necessidade de aumento da produtividade da agricultura por intermédio da reestruturação do latifúndio nas

⁴² O jornal *O Cruzeiro*, de 30 de junho de 1962 trazia em sua página principal a seguinte notícia: “Fome não conta para o Marxista Celso”.

⁴³ Além dos governadores, a imprensa também manifestava-se desfavoravelmente à esta interferência americana na região, como noticiou o jornal *O Semanário*, de 9 de agosto de 1961: “Mr. Celso Furtado, o novo agente da Wall Street, quer entregar o Nordeste aos Norte-Americanos”.

⁴⁴ Discurso de Miguel Arraes, no Conselho Deliberativo da SUDENE, 1963. Fonte: LIMA, Op. Cit, p. 74.

zonas úmidas ou nas zonas secas. Assim, o que o II Plano Diretor aprovado em junho de 1963 desejava era a inserção das modificações na estrutura agrária da região. Além disso, a fim de evitar calamidades, o Plano antecipava-se em prescrever a criação de um Fundo de Emergência, que seria utilizado em áreas afetadas por efeitos climáticos adversos (FURTADO, 1989). O II Plano da SUDENE colocava entre suas diretrizes básicas a promoção da iniciativa privada, buscando incrementar investimentos do Centro-Sul e do Exterior.

Ao prever modificações na estrutura agrária da região, as medidas contidas no II Plano Diretor inevitavelmente provocaram discordâncias e restrições por parte de alguns governadores, principalmente daqueles que possuíam heranças latifundiárias. Em suma, as políticas foram adotando desenhos que fatalmente culminariam em mudanças redistributivas significativas na estrutura fundiária da região. Nesse sentido, parte das ações dos governadores do Conselho Deliberativo caminhou no sentido de adotar medidas para boicotar e esvaziar o papel da SUDENE. Exemplo dessas iniciativas estão nos acordos bilaterais realizados com o governo norte-americano, como já ressaltamos anteriormente.

Apesar de todos os contratemplos políticos, da grande discordância envolvendo os temas de interesse da região e dos esforços empreendidos para aprovação dos Planos Diretores, a SUDENE conseguia tanto cumprir os cronogramas previstos, quanto participar da implementação de seus preceitos. Porém, após o golpe militar de 1964 novas alterações foram realizadas na Superintendência de forma definitiva, inaugurando um período marcado pelo autoritarismo e pela centralização política. A partir desse momento houve ruptura com o legado furtadiano e uma forte mudança institucional, passando a SUDENE a adotar uma postura de total apoio aos projetos militares.

3.3 – O cenário político-econômico que antecedeu o Golpe Militar

Assim como destacamos anteriormente, o período do governo de Juscelino Kubitschek, marcado por acelerado crescimento econômico e considerado o auge do pensamento nacional desenvolvimentista, foi também marcado por um aumento das preocupações regionais evidenciado, entre outros, pela criação da SUDENE. O período subsequente, por sua vez, apresentou características bem diferentes. Entre 1961 e o golpe militar em 1964, o Brasil vivenciou uma grande crise econômica e um período de instabilidade política. Desse cenário derivam, parcialmente, algumas explicações para os difíceis processos de aprovação dos Planos Diretores da SUDENE. Além da falta de consenso

entre as forças políticas sobre a necessidade e a importância dos Planos, a economia nacional, com taxas de crescimento em declínio, gerava muitas incertezas.

O projeto desenvolvimentista começou então a estremecer e, com ele, o projeto de industrialização tomou outras formas. Bielschowsky (1988) salienta que nessa época difundia-se o entendimento de que eram necessárias reformas institucionais profundas no próprio aparelho do Estado, caso contrário a continuidade do desenvolvimento se tornava inviável. Isso porque o desenvolvimento alicerçado na industrialização não foi capaz de resolver nem as desigualdades regionais, nem mesmo o desemprego e a pobreza, objetivos do projeto desenvolvimentista inicial. As questões distributivas e sociais emergiram, especialmente na figura da Reforma Agrária, com alterações na estrutura da propriedade rural. Segundo o autor em tela, “A recessão econômica iniciada em 1963 ampliaria o pessimismo, ajudando a minar a perspectiva desenvolvimentista tradicional e aprofundando sua crise” (BIELSCHOWAKY, 1988, p. 410).

Há um consenso na literatura, especialmente entre os trabalhos desenvolvidos por Souza (1976), Schwartzman (1971), Skidmore (1975), Bandeira (1978) e Santos (1979), de que no triênio compreendido entre a posse de Jânio Quadros em 1961 e o golpe militar em março de 1964, havia uma crise de dimensões políticas. Como destaca Souza, M. C. C. (2006), a partir dos anos 60 o processo de *policy-making* foi caracterizado pelo imobilismo. Foi lenta também a habilidade do governo em perseguir programas inovadores para aprovar as chamadas “reformas de base” ou para coordenar as agências estatais que poderiam exercer uma autonomia inclusive aos poderes regionais.

Além disso, a instabilidade do período também derivou do fato de que o Presidente Jânio Quadros renunciou em 1964, sendo sucedido por seu vice, João Goulart, considerado herdeiro de Vargas. O sistema de governo foi alterado para o parlamentarismo, com duração de 14 meses. Logo depois, foi extinto por força de um plebiscito nacional por decisão de 80% dos eleitores. A crise política tornava-se cada vez mais aguda, prejudicando a governabilidade do Presidente João Goulart.

Para se ter idéia da dimensão da instabilidade, em um período de 32 meses, neste governo de Goulart, ocuparam a pasta do Ministério da Fazenda cinco ministros: Walter Moreira Salles, Miguel Calmon, San Thiago Dantas, Carvalho Pinto e Ney Galvão. A economia se encontrava bastante debilitada, pois o processo de industrialização do período anterior havia propiciado um aumento da miséria e do desemprego, além de aumento nas altas taxas de inflação. Do ponto de vista político, essa rotatividade de ministros agravava a instabilidade, gerando uma descontinuidade administrativa.

Na tentativa de contornar a crise econômica e política e de recuperar a capacidade de planejamento que marcou o governo Kubitscheck, João Goulart encomendou ao Ministro do Planejamento Celso Furtado, em 1962, aquele que ficou conhecido como Plano Trienal, para o período compreendido entre os anos de 1963 e 1965. De acordo com Bielschowsky (1988, p. 415), as principais metas do Plano Trienal⁴⁵ eram:

a) crescimento de 7% ao ano; b) redução gradual da taxa de inflação a um nível de 25% em 1963, chegando a um nível de 10% em 1965; c) renegociação da dívida externa; d) introdução da reforma agrária, visando a justiça social, ampliação do mercado interno e racionalização da produção agrícola; e) elevação dos salários reais em proporção ao aumento de produtividade. O Plano foi, como se sabe, abandonado alguns meses depois de seu anúncio.

Como aponta o autor em tela, neste cenário da década de 60, especialmente entre os anos de 1961-1964, a crise econômica agravada pela instabilidade política reduziram a capacidade de implementar políticas de desenvolvimento regional. Mal havia sido concebida, a SUDENE encontrava no plano regional resistências de toda ordem para sua implantação e, no plano nacional, a instabilidade política e econômica também ofereciam óbices para que o Governo Federal desse continuidade aos objetivos traçados pela Superintendência.

Mesmo com todos os problemas destacados, o II Plano Diretor⁴⁶ foi aprovado em 1963 por meio da Lei nº 4.239. Dadas as dimensões da crise econômica pela qual passava o país é possível compreender que a aprovação deste II Plano Diretor trazia modificações no sistema de incentivos fiscais, ampliando a participação de empresas que não fossem 100% nacionais. Abria-se o precedente para a entrada de capitais estrangeiros, os quais poderiam oferecer maiores vantagens ao impedir a estagnação de projetos aprovados pela SUDENE, uma vez que o financiamento exclusivo para empresas nacionais em meio à crise existente era inviável. Assim, a partir deste momento em 1963, começavam a se processar mudanças significativas

⁴⁵ Para uma análise completa sobre o Plano Trienal ver: Arquivos Celso Furtado Nº 4: O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento, 2011.

⁴⁶ Os outros dois Planos Diretores criados pela SUDENE, já sob o domínio da ditadura militar, ampliaram a abrangência dos benefícios fiscais e financeiros, ficando à mercê dos ditames da política dos militares. O III Plano promovia uma maior diversificação e descentralização dos investimentos, além de criar uma rede de melhoria no sistema de transportes. Já o IV PD deu ênfase à implantação de um centro dinâmico de produção industrial, integrando a economia nordestina com a economia brasileira. A vinculação direta da SUDENE à Presidência da República foi perdida em 1964, mas até 1972 manteve sua autoridade na elaboração dos planos regionais. Ao último Plano Regional, o IV Plano Diretor da SUDENE, seguiu-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), em que a Superintendência perdeu o papel de supervisão das ações federais na região.

nos objetivos iniciais da Superintendência, que ia se modelando às mudanças ocorridas no cenário nacional.

O II Plano Diretor trazia inovações ao introduzir o chamado “fator humano”, visando eliminar o analfabetismo e a ampliar a oferta de pessoal técnico para os projetos da região. No entanto, da concepção da SUDENE em 1959 até 1963, mudanças institucionais já haviam acontecido. Em 1963, Francisco Julião, antigo líder das Ligas Camponesas e posteriormente Deputado, afirmou que a SUDENE se alienou completamente da realidade nordestina ao querer transportar o homem do campo às regiões vazias e ao não querer resolver o problema nas áreas ocupadas, especialmente as canavieiras, dialogando com os senhores de terra. Miguel Arraes, outro apoiador da SUDENE dizia:

A SUDENE, que surgiu como esperança, ainda não deu o grande passo que dela se espera, no sentido de planejar e programar a reforma agrária. Ela não votou sequer a lei que permite a utilização das grandes áreas próximas aos açudes públicos que custaram o dinheiro do povo e ao povo deviam mais e melhor servir (BORGES e FIORENTINO, 1981, p. 41).

A conjuntura nacional, como apontamos, com a crise que se iniciava, ajudava a prejudicar o andamento dos objetivos propostos no plano da SUDENE. Os caminhos trilhados pela Superintendência, mesmo nos anos iniciais, foram tortuosos. Mesmo reconhecendo o arcaísmo e a situação da economia do Nordeste, caracterizada pela pauperização e desemprego da população, as preocupações básicas do GTDN deslocaram-se para o plano das disparidades existentes entre as regiões. Não que este não fosse um problema a ser combatido, mas a estratégia de orientar as correções das desigualdades, baseada em um desenvolvimento com base na industrialização cujos propósitos eram a integração regional da região Nordeste com as demais, deixaram de abarcar aspectos importantes da economia nordestina.

Não foi priorizado no projeto da SUDENE, por exemplo, a viabilidade do padrão de industrialização, nem as conseqüências decorrentes dele. Como analisa Carvalho (1987), também não foi promovido no meio rural um ataque profundo às condições de reprodução da agropecuária nordestina, à concentração fundiária e às condições de vida dos trabalhadores rurais. Além disso, ao enfatizar transformações econômicas e sociais na região, deixou-se de delimitar as resistências a serem enfrentadas, bem como as forças políticas que seriam empregadas para tais transformações.

O maior deslize do projeto da SUDENE foi incorporar a mística do planejamento como uma esfera técnica, neutra e despolitizada, na resolução dos conflitos sociais. Como

complementa Carvalho (1987, p. 76): “Incorporaram o desenvolvimento e o regionalismo como princípios totalizadores que abstraíam ou minimizavam as diversidades e contradições sociais”. Ou seja, as condições da década de 60, marcada por uma conjuntura de crise econômica, social e política e com o esgotamento do padrão de desenvolvimento até então processado, forçavam a elaboração de um novo caminho para o desenvolvimento.

De acordo com Carvalho (1987), a crise se materializou especialmente no governo de João Goulart que se comprometeu com o nacionalismo e o trabalhismo Vargasista, mas não conseguiu vencer a resistência e oposição dos setores mais conservadores e poderosos da sociedade. Nesta conjuntura, alterações foram realizadas na condução dos projetos da SUDENE que inicialmente buscaram implementar princípios totalizadores, como a industrialização e o desenvolvimento da região, os quais foram mesclados com interesses nacionais mais amplos. Segundo Bielschowsky (1988), no momento em que houve a introdução do questionamento da Reforma Agrária o rompimento da frente desenvolvimentista foi inevitável.

A SUDENE portava diante de si um programa de intervenção em que muitos interesses eram contemplados e poucos descartados. Diante do problema fundiário a Superintendência buscou, junto aos proprietários, o convencimento e a negociação. Essas expectativas foram frustradas à medida que os grandes latifundiários não estavam interessados em abrir mão de seus interesses e nem interessados nas melhorias das condições de vida do trabalhador no campo. De acordo com Carvalho (1987), a reestruturação da agroindústria açucareira prevista no projeto da SUDENE chocou-se com os interesses dos usineiros do Instituto do Açúcar e Alcool, uma vez que as propostas da Superintendência vinham na contramão de suas perspectivas. Além disso, em um momento de efervescência do movimento camponês, os proprietários buscavam resguardar-se de eventuais perdas, evitando tocar na “questão fundiária” e na propriedade privada.

Frente a estas questões, as orientações reformistas constantes do programa GTDN/SUDENE que diziam respeito, sobretudo, à questão agrária, não foram materializadas. Com relação à transformação da economia do Semi-Árido, novamente houve um abandono do projeto. A estrutura de propriedade e a organização da produção da Zona da Mata não foram sequer tocadas. A colonização do Maranhão, projeto polêmico desde o início, não se concretizou. A proposta inicial previa a transferência de 25 mil famílias para os vales úmidos e em 1977 apenas 875 famílias haviam sido oficialmente instaladas. Ainda assim, não há como creditar a transferência destas famílias ao projeto do GTDN, uma vez que as migrações podem ter ocorrido em virtude da natural expansão da fronteira agrícola do país.

Desse modo, diante de todo o exposto, cabe destacar que as ações da SUDENE nos anos iniciais de sua implantação ficaram restritas à elaboração de projetos-pilotos e estudos de viabilidade, levantamento de recursos naturais e da melhoria da produção agrícola, com destaque para o algodão. Não tendo cumprido seus próprios pressupostos (como a ampliação do acesso à terra e da produção de alimentos, aumento significativo do emprego e transformações agrícolas que contribuiriam para reduzir a reserva de mão-de-obra e elevar os salários), os novos programas governamentais também pouco contribuíram para a melhoria das condições sociais da região nordestina.

O golpe militar⁴⁷ promoveu alterações ainda mais profundas na SUDENE, com um esvaziamento político e orçamentário, uma vez que ela deixou de estar atrelada à Presidência da República e foi incorporada ao Ministério do Interior, deixando de ter a atribuição de planejar os programas de desenvolvimento e passando a ter somente a incumbência de executá-los. O centralismo do período, quase que de um Federalismo unitário disfarçado, destoava das diretrizes outrora previstas pela SUDENE. A política de desenvolvimento tomava, a partir deste momento, um novo formato, com ênfase no setor agrícola e baseada em três grandes programas: o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e incentivos à Agricultura do Norte e Nordeste (PROTERRA) e o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE).

Ainda em 1964, Celso Furtado foi destituído do cargo de Superintendente e foram presos os governadores Seixas Dória, de Sergipe e Miguel Arraes, de Pernambuco e também o superintendente substituto da SUDENE, Francisco de Oliveira. O novo superintendente passou a ser o general Manoel Expedito Sampaio, que tomou posse em abril de 1964, iniciando uma série de acusações contra a Superintendência. Como ressalta Lima (2009, p. 261):

Nos meses subseqüentes, a SUDENE passou por um processo de expurgo e perseguições ideológicas. Em 5 de agosto, o general Arthur Candall, representante da EMFA, disse que ‘a orientação da SUDENE, antes da Revolução, era de uma organização autocrata’, reforçando, assim, todas as atitudes e pronunciamentos da maioria dos governadores nordestinos, a

⁴⁷ O Golpe de Estado foi dado pelas Forças Armadas, em 1964, as quais vinham se consolidando na federação como um Sistema Moderador, principalmente no período 45-64. Entretanto, o Golpe teve o apoio de alguns civis, especialmente os governadores Ademar de Barros (São Paulo), Magalhães Pinto (Minas Gerais) e Carlos Lacerda (Guanabara). Tais governadores apoiaram os militares visando as eleições presidenciais previstas para 1965; porém, ao longo do tempo, as expectativas foram frustradas, especialmente porque a Emenda Constitucional nº 9 prorrogava o mandato do Presidente até 1967. A partir daí estes governadores, que antes eram aliados dos militares, passaram a ser ferrenhos opositores ao Novo Regime.

partir de meados de 1962, sobre a conduta de Celso Furtado na direção do órgão.

Em agosto de 1964 um novo superintendente tomou posse, o civil João Gonçalves de Souza e uma polêmica marcou definitivamente um novo momento da Superintendência: o caso da *Willys Overland*, uma transnacional que solicitava o financiamento de um projeto utilizando como prerrogativa o desenvolvimento do Nordeste. Esta empresa pleiteou os incentivos financeiros do artigo 18 e teve seu projeto aprovado. Esse episódio abriu um precedente dentro da SUDENE para a implantação de companhias transnacionais, medidas até então não permitidas, uma vez que os recursos financeiros eram concedidos apenas para empresas nacionais.

Conclusões Preliminares

O capítulo procurou demonstrar as especificidades do complexo jogo político envolvido na criação da SUDENE desde a sua concepção até a aprovação de seu I Plano Diretor. A SUDENE englobava conflitos federativos, representando uma esfera de intermediação entre o Governo Federal com os estados e destes entre si, personificando um modelo federativo cooperativo. Todavia, a cooperação atingida no momento da instituição da SUDENE envolveu muita resistência por parte dos grupos políticos locais.

Dando continuidade ao capítulo anterior mostramos que, apesar das intervenções realizadas pelo Estado brasileiro no Nordeste, principalmente a partir da década de 30 com Vargas, outras medidas foram tomadas para estimular a industrialização e o desenvolvimento, uma vez que as disparidades regionais eram ainda acentuadas.

Os anos 50 foram reveladores do Brasil como nação, como federação. João Manoel Cardoso de Mello, com seu livro *O capitalismo tardio* (1982, p. 27), ao remeter-se à CEPAL, diz que “todo o espaço do discurso cepalino está organizado em torno da idéia de independência econômica da Nação”. Isso implicava o desenvolvimento da indústria nacional a partir de uma situação periférica. Neste sentido, o momento do surgimento da SUDENE foi de fundamental importância tanto econômica quanto política, cultural e social. Esse processo de criação da SUDENE foi emblemático, sobretudo porque havia no interior do Estado brasileiro grupos que pensavam consolidar um processo de industrialização endógena e

autônoma com capital nacional. Foi uma vitória política para Juscelino Kubitschek e Celso Furtado.

O funcionamento da Superintendência baseava-se, antes do golpe militar, na utilização de incentivos fiscais que vedavam ao capital estrangeiro e às empresas multinacionais fazer uso dos recursos do Fundo 34/18 (depois rebatizado de FINOR). No entanto, com o marechal Castelo Branco a cláusula impeditiva foi suprimida, o que representou uma nova configuração à Superintendência e aos incentivos fiscais juntamente com transformações das forças políticas e econômicas que passaram, a partir de então, a interagir com o capital internacional. A partir disso, diversas remodelações foram feitas no órgão inclusive retirando poder dos governadores, atores de difícil articulação no cenário federativo brasileiro, como se verificou na época de surgimento da SUDENE.

Utilizando o referencial institucionalista histórico presente principalmente nos trabalhos de North (1990), Levi (1991), Rothstein (1996), Goodin (1996), Thelen e Steinmo (1992) e Sjostrand (1993) buscaremos explicar, nesta tese, como as instituições nascem, se transformam e eventualmente, morrem. Esse segundo capítulo objetivou analisar detidamente o nascimento da SUDENE, que possuía a capacidade de delimitar as escolhas dos atores políticos a ela atrelados, bem como de reduzir os custos de transação envolvidos nesta relação cooperativa. Pactuamos, portanto, com o modelo de Levi (1991, p. 83), que ressalta:

Algumas instituições servem aos interesses de muitos; outras, aos interesses de poucos; mas todas facilitam e regulam os recursos de poder. Uma definição de instituições que ignora este fato deixa de apreender algo que é específico às instituições, a saber: que os mecanismos de delimitação de escolhas, incluindo escolhas contratuais, refletem uma distribuição de poder.

Como ressaltamos acima, podemos dizer que a SUDENE funcionou nos moldes furtadianos entre 1961 (quando foi aprovado seu I Plano Diretor) e 1964 (quando sofreu as conseqüências das ações dos militares). Ainda assim, o I Plano Diretor foi aprovado em um momento particularmente conturbado durante o governo Goulart, com uma crise de dimensões econômicas e políticas. Em meados dos anos 60 uma nova estratégia de desenvolvimento foi elaborada e o papel da SUDENE passou a ser apenas residual, não participando de modo ativo na proposição de matérias de cunho político. Ademais, a partir de 1972, o próprio modelo de desenvolvimento regional foi alterado, emergindo os chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), cujo objetivo era a intensificação do processo

de integração inter-regional e o desenvolvimento endógeno da economia⁴⁸ com grande concentração na esfera federal, como elaboraremos no capítulo seguinte.

⁴⁸ Uma das definições correntes de desenvolvimento endógeno é que o mesmo detém fatores internos à região capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento para toda a sociedade. Fonte: SILVA FILHO E CARVALHO, 2001.

PARTE II

Capítulo 4

A SUDENE e a mudança institucional no Regime Militar

Introdução

O Nordeste não é um simples problema regional e tampouco um problema nacional entre outros, cuja abordagem pudesse ser deixada para amanhã, como se a solução dos demais pudesse avançar enquanto a desse espera. O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do país estão se agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente.

(FURTADO, 1981, p. 1).

Como dito no capítulo anterior, a SUDENE foi importante instrumento para o desenvolvimento regional planejado, fruto principalmente das concepções teóricas do GTDN, instituído em 1956. O nascimento da SUDENE em 1959 e sua atuação até 1964 revelam uma série de disputas políticas que foram travadas a fim de que a instituição pudesse alterar a situação do Nordeste. No entanto, a instituição sofreu algumas remodelações, durante o período militar, que a afastaram deste modelo concebido por Furtado e Kubitscheck. Este capítulo se propõe a apontar estas remodelações sofridas pela instituição entre os anos de 1964 a 1988, período compreendido entre o regime militar e a redemocratização do país.

4 – Os anos iniciais do período militar e as transformações na SUDENE

O movimento político de 1964 promoveu alterações na SUDENE e novas medidas foram tomadas com relação ao Nordeste, as quais realinhavam os problemas econômicos, sociais e políticos ao projeto dos militares, num clima em que prevaleciam os grandes empreendimentos, caracterizando o chamado “Brasil Grande ou Brasil Potência”.⁴⁹

⁴⁹ Para situarmos cronologicamente este capítulo, convencionamos explicitar a divisão do período militar, que foi a seguinte: Governo Castelo Branco (1964-1967); Governo Costa e Silva (1967-1969); Governo Médici (1969-1974); Governo Geisel (1974-1979) e Governo Figueiredo (1979-1985). Existiam diferenças no tratamento para a questão nordestina, em cada um destes governos, como elucidaremos no texto que segue.

O grupo majoritário da coalizão governista, os “sourbonistas”, no qual se incluía o Presidente Castelo Branco, visava “arrumar a casa”. Não vamos realizar uma ampla abordagem de como foi a transição do regime civil para o militar uma vez que, além de não ser foco deste trabalho, diversos autores⁵⁰ se encarregaram desta tarefa. O que convém destacarmos é que, tomado o poder, os militares cercaram-se de um conjunto de medidas para sustentar o regime que então se instalou. Foram instaurados dois Atos Institucionais, o AI-2 e o AI-3. Em 1965, o AI-2 extinguiu os partidos e tornou indiretas as eleições para presidente e vice-presidente, sendo este Ato complementado pelo AI-3, que tornou também indireta a eleição para governador de estado. Rompeu-se, neste momento, definitivamente, qualquer aproximação do regime com o período pré-64 e instalou-se o Regime Militar.

Este novo Regime foi alicerçado sobre a centralização de poderes nas mãos da Presidência da República, que se tornou o centro político do sistema. A partir de então, instalou-se o modelo federativo unionista autoritário que, como destaca Abrucio (2002), apoiou-se em três pilares: financeiro, administrativo e político. Pelo lado financeiro, os recursos concentravam-se no Executivo Federal, que tinha o arbítrio para repassá-los a estados e municípios. O Governo central também controlava a atuação administrativa nos três níveis de governo. Finalmente, o Executivo federal controlava das eleições às governadorias, evitando assim oposição ao Regime.

Com relação ao aspecto regional, o regime militar concentrou em sua órbita o planejamento, retirando poder da SUDENE e repassando para as novas instituições criadas. O rompimento da ordem democrática e o tratamento dado às questões sociais no pós-64 reduziram a importância política da SUDENE, retirando definitivamente suas propostas reformistas iniciais. Muito embora há de se considerar que, como ressaltamos no capítulo anterior, as mudanças no interior da Superintendência vinham se processando mesmo antes do Golpe onde, até 1963, pouco ou nada tinha sido implantado de seu projeto original.

A SUDENE perdeu o posto de ser vinculada à Presidência da República, sendo integrada ao recém-criado Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (MECOR) transformado, posteriormente, em Ministério do Interior (MINTER). Celso Furtado foi obrigado a deixar o país, afastando-se também do trabalho empreendido anteriormente para desenvolvimento do Nordeste e com o principal mentor afastado do cargo, abriu-se o precedente para que as forças políticas desagregadoras passassem novamente a fazer parte da Instituição. Forças militares ocuparam cargos importantes no interior da

⁵⁰ Entre eles, STEPAN (1988) e LAMOUNIER (1979, 1988, 1992).

Superintendência, principalmente em substituição aos governadores, no Conselho Deliberativo. Logo também foi organizado uma Comissão de Inquérito encarregada de apurar irregularidades supostamente cometidas pela administração anterior na SUDENE. Segundo Lima (2009), as investigações da Comissão nada encontraram de concreto.

Contudo, o principal golpe na SUDENE foi o corte no orçamento, reduzido abruptamente, o que transformou a Superintendência em um órgão de apoio financeiro e técnico a projetos nacionais. A lógica dos investimentos alterou-se, sendo que os recursos financeiros foram direcionados aos estados mais desenvolvidos da federação como Pernambuco, Bahia e Ceará; iniciou-se uma fase federativa de cooperação apenas vertical, onde as desigualdades - antes apenas regionais - passaram então a serem, concomitantemente, interestaduais no Nordeste.

Porém, como ressalta Carvalho (1987), a ruptura com o antigo padrão de desenvolvimento, que tinha como pontos norteadores o diagnóstico do GTDN, não se processou de maneira abrupta. A autora em tela ressalta que houve uma espécie de sobrevida ao projeto inicial da SUDENE até o final da década de sessenta, ao menos teoricamente, enquanto a prática se mostrava diferente. Isso porque as medidas preconizadas pelo GTDN e concretizadas através da SUDENE materializavam a preocupação com a Questão Nordeste. A sobrevida do projeto inicial da SUDENE, entre outras razões, deveu-se ao fato de que os militares não podiam ignorar os problemas da região, pois a questão do desenvolvimento nordestino estava na pauta governamental naquele momento mesmo com a mudança de regime político. Os baixos índices de desenvolvimento na região Nordeste foram agravados pela insurgência de uma nova seca, denominada de “a seca do século”, que se estendeu de 1979 até 1984 e que trouxe novamente a região para o palco das grandes discussões nacionais.

A sobrevida do Projeto SUDENE também se justificou porque os militares consideravam o projeto do GTDN como um dos mais consistentes para a região e também porque imediatamente após o Golpe ressurgiu a questão agrária. Foi preciso estabelecer mecanismos imediatos de controle de agitação no campo que, como visto no capítulo anterior, exigiram um controle mais direto por parte do Estado.⁵¹ Com a ascensão dos militares houve o anúncio de que a revolução tinha sido feita para realizar as reformas necessárias ao lado do combate à corrupção e à “infiltração comunista”. O fato é que, em meio à repressão, Castelo

⁵¹ Nesse sentido, foi criada em 1962 a SUPRA (Superintendência da Reforma Agrária), no governo João Goulart, para conter a agitação no campo. Além disso, este presidente propôs antes do Golpe, diversas medidas de desapropriação a fim de que se realizasse uma Reforma Agrária no Nordeste. Com o Golpe, Goulart foi deposto e seus projetos, abandonados.

Branco preparava um projeto de Reforma Agrária que seria então transformado no Estatuto da Terra, encabeçado por Roberto Campos e aprovado pela Lei nº 4.504/1964.

No Governo Castelo Branco, o cargo de Superintendente foi entregue a João Gonçalves de Souza,⁵² um civil que tinha na questão agrária, bem como na revitalização da agricultura, o foco principal das intervenções federais. Além disso, a preocupação com a questão agrária não foi prioridade somente deste governo, mas de todo o período de 1964-1969, onde apaziguar o campo se impunha como o caminho seguro para dar estabilidade à economia nacional. Segundo o relato de Carvalho (1987), em 1964 houve uma reunião do MECOR, do Ministério da Indústria e Comércio, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, da Presidência do IAA e da Superintendência da SUDENE visando modernizar a agroindústria açucareira e buscando melhorar as condições de vida dos trabalhadores rurais. Todavia, mesmo com as declarações de Castelo Branco, a questão da posse da terra não foi resolvida e a SUDENE focou as atenções na modernização das atividades rurais e de setores complementares.

As medidas tomadas pelos militares para conter a agitação no campo foram um substitutivo da reforma, por meio de projetos de colonização, os chamados Programas Especiais, como abordaremos neste capítulo. Além dos Programas Especiais foram criados o PIN (Programa de Integração Nacional) e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste). Os Programas Especiais mais diretamente ligados à questão fundiária foram o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo.

Os Planos Diretores da SUDENE⁵³ tiveram que se adaptar à nova sistemática de intervenção de um Estado centralizador. Segundo dados da Superintendência (1990), seguiram-se mais seis Planos Diretores, todos nacionais, sendo eles: 1) Três Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD, para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85); 2) Para o período de 1986-91 era previsto o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND/NR; 3) Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, em 1986 e, finalmente, 4) Para os anos de 1988-90, o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste – I PTDN. A fim de melhorar a agricultura, as estratégias governamentais voltaram-se para o apoio na iniciativa privada; assim, a SUDENE foi transformada em um órgão de planejamento e fiscalização cujas tarefas foram descentralizadas e divididas com a iniciativa privada, grande executora dos projetos.

⁵² Posteriormente João Gonçalves de Souza foi substituído por Rubens Costa, no governo de Castelo Branco.

⁵³ Otamar de Carvalho (1979) faz uma diferenciação em cada Plano Diretor elaborado pela Superintendência. Pela ordem Cronológica, os planos da SUDENE foram os seguintes: I Plano Diretor (aprovado em 1961); II Plano Diretor (1963-1965); III Plano Diretor (1966-1968); IV Plano Diretor (1969-1973).

No entanto, a mudança de regime político provocou várias alterações tanto na sociedade em geral como também na economia, que foi marcada por uma forte recessão. Segundo Carvalho (1988), nesse momento o sistema de incentivos do 34/18 mostrou-se essencial para a atração de investimentos para o Nordeste. Era conhecido como um “socialismo às avessas”, uma vez que o financiamento dos investimentos era privatizado a fim de criar empresas industriais ou agrícolas no Nordeste. Portanto, em grande medida, como ressalta Carvalho (1987), a posição da SUDENE no período militar foi a de administrar e buscar ampliar os incentivos, inclusive com encontros com investidores, de analisar a viabilidade técnica dos projetos, aprovando-os e repassando os recursos para sua implantação.

A sistemática de aplicação do 34/18 favoreceu a implantação de grandes empreendimentos, não tendo qualquer influência sobre investimentos de empresas menores. Uma vez que os investidores eram, ao mesmo tempo dedutores e aplicadores, a maioria dos empreendimentos era proveniente de quem detinha mais poder econômico. Nesta fase, a ênfase do Governo Federal voltou-se para a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari na Bahia, do Complexo Cloroquímico de Alagoas, do Complexo Industrial Portuário de Suape em Pernambuco, do Pólo Siderúrgico do Maranhão, do Complexo Industrial de Base de Sergipe, do Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza em Ceará, do Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco em Petrolina, do Pólo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu em Rio Grande do Norte e diversos outros empreendimentos nas cidades nordestinas.

Modificou-se a maneira de elaborar as políticas de desenvolvimento regional e, como ressalta Oliveira (1977, p. 125), sobre a atuação da SUDENE, no regime militar:

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

Os resultados desses empreendimentos repercutiram tanto na economia e na sociedade quanto na política. Em boa medida, serviam para legitimar o novo regime e o novo pacto de poder. Uma vez que os problemas do Nordeste eram apresentados como decorrência do atraso e das disparidades inter-regionais de desenvolvimento, a industrialização, a multiplicação das fábricas, a modernização e os êxitos econômicos alcançados passaram a ser apresentados como condição básica e fundamental para a sua superação dessas condições. Nesse sentido, tais empreendimentos passaram a ser veiculados como provas do interesse e do esforço do

Estado. Mais do que isso, representavam um acerto das suas políticas para a Região e uma legitimação do discurso militar que salientava que diante de tão graves problemas no Nordeste caminhava-se agora para a sua resolução, propagando as realizações, o otimismo e a confiança no futuro de um ‘novo Nordeste’ que já se configurava.

Entretanto, as críticas ao então modelo de desenvolvimento não tardaram a surgir. Havia uma espécie de indefinição e ambigüidade no novo governo, como ressalta Carvalho (1987), e uma fissura no bloco militar que assumiu o poder polarizada entre os “duros”, com orientação nacionalista, e os da “Sorbonne”, cujo objetivo era a integração da sociedade com o estrangeiro. Neste sentido, as orientações para o desenvolvimento também foram diferentes, em cada governo militar, mas tinham uma urgência comum: a questão agrária. Portanto, ao lado da facção repressiva, o grupo “Castelista” (1964-1967), com o Ministro Roberto Campos, tratou de propor medidas visando uma transformação do setor agrícola, preconizando a realização de uma reforma agrária. Castelo Branco considerava que para a estabilidade do novo regime, a revitalização do campo era essencial a fim de conter agitações, preocupação que perpassou também o Governo também de seu sucessor, Costa e Silva.

Na formação do Governo Costa e Silva, a Superintendência foi entregue ao General Euler Bentes, que atuou diretamente com o general Albuquerque Lima, Ministro do Interior. Ambos os atores políticos pertenciam à chamada Ala Nacionalista das Forças Armadas, que tinha como pressupostos a soberania, a segurança e a integração da nação. No final de seu mandato, Costa e Silva foi responsável por aprovar o IV Plano Diretor da SUDENE (1969-1973), que trazia algumas concepções do GTDN, especialmente pela trajetória do Ministro Albuquerque Lima, que havia feito parte do Conselho Deliberativo do CODENO.

Os projetos de Costa e Silva apresentavam várias características dos demais governos militares, visando basicamente: assegurar o crescimento da região, diminuir a desigualdade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, manter investimentos em infraestrutura, criar empregos, ampliar a oferta de alimentos e melhorar os índices sociais. Isso tudo priorizando a agricultura, o abastecimento e os recursos humanos. Como ressalta Carvalho (1987), houve uma sobrevida ao projeto do GTDN durante este período procurando, contudo, superar o antigo modelo de desenvolvimento com mais inovações e benefícios.

Diversamente no período anterior, com os pressupostos da política regional sendo ditados em grande medida pelo diagnóstico do GTDN, os objetivos a serem perseguidos pela intervenção do Estado deixaram de estar centrados na redução das disparidades e no atendimento das necessidades e demandas de áreas consideradas como menos desenvolvidas e problemáticas. As dimensões e implicações sociais e políticas daquela intervenção e

motivações como a preservação da unidade e segurança nacional, o alívio das tensões e a promoção de uma maior justiça social ou a obtenção de um desenvolvimento mais harmonioso e equilibrado, foram abstraídas ou se tornaram secundárias dentro das novas orientações.

Porém, a aprovação do IV Plano Diretor da SUDENE começou a se chocar com os objetivos nacionais do Governo Costa e Silva, enfrentando pressões e oposições, especialmente diante do artigo que propunha a participação dos empregados nos lucros das empresas beneficiadas pelos incentivos da SUDENE. Essas determinações passaram a chocar-se com determinações do Ministério da Fazenda e do Planejamento, que possuíam outras diretrizes para o desenvolvimento nacional da política econômica federal.

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral começou a preparar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que cobria os anos de 1968-1970. O PND, além de ser trienal, entrava em vigor um ano antes da vigência do IV Plano Diretor (1969-1973), o que tornava incompatível, portanto, os interesses regionais e os objetivos nacionais. Este impasse político acabou gerando as demissões, em 1969 de Albuquerque Lima e Euler Bentes e novas reformulações da política de desenvolvimento regional foram feitas. A transição para os anos 70 foi marcada pelo esforço de consolidar a industrialização do Nordeste não mais por um sistema planejado, nos moldes do antigo órgão, mas por meio do controle, pelo Governo Federal, da política de desenvolvimento regional, empreendida agora sob as vestes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.⁵⁴

4.1 - Os anos 70 e os novos desafios para o desenvolvimento regional

A transição para os anos 70 e principalmente do Governo Costa e Silva (1967-1969) para o Governo Médici (1969-1974), demarcou claramente grandes diferenças entre um período e outro. O governo Médici teve como uma de suas características principais a coerção, consolidando o autoritarismo, esfacelando os movimentos sociais e populares e exercendo rígido controle e repressão violenta sobre as reivindicações, os conflitos e as lutas sociais, não existindo espaço neste governo para contestações.

⁵⁴ O planejamento ganhou espaço no regime militar com planos como o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) e o Plano Decenal, no Governo Castelo Branco. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) norteou a gestão Costa e Silva. O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) foram a tônica do Governo Médici, precedidos pelo II PND, durante o governo de Ernesto Geisel e o III PND, no Governo do General Figueiredo.

Os governadores, nesta época, exerciam um papel de exaltar as obras do Governo Federal, com parcos discursos sobre a carência de recursos para seus estados. Exaltavam as realizações da SUDENE e a melhoria da qualidade de vida que estariam sendo proporcionadas pela emergência do “Novo Nordeste”, tônica deste governo. Em grande medida, os governadores buscavam agir como os guardiões dos incentivos fiscais, buscando investidores para a região (CARVALHO, 1987). Euler Bentes foi substituído na SUDENE por Tácito Gaspar de Oliveira, que ajustou o processo de desenvolvimento regional buscando a modernização da agricultura de baixa produtividade.

Nesta conjuntura política, os investimentos industriais se concentravam no Centro-Sul, onde se localizavam também os grandes mercados consumidores. Conforme aponta Oliveira (1977), o Nordeste perdeu a primazia sobre os incentivos fiscais, uma vez que estes passaram a financiar outros setores, em outras regiões, estendendo-se para a pesca, reflorestamento, turismo, entre outros, além de serem divididos com a Amazônia. Por outro lado, o autor aponta que a SUDENE começou a ser pressionada devido à alta concentração de investimentos nas cidades de Recife e Salvador, com recursos do 34/18, além de não apresentar mecanismos eficazes para o combate aos efeitos da seca de 1970.

A seca de 1970 teve efeitos nefastos para a região, os quais iam à contramão do projeto do Brasil Grande, proposto pelos militares. A saída inicialmente encontrada foi tentar mascarar a gravidade da situação, uma vez que este quadro não era compatível com a imagem do “Novo Nordeste” cultivada e divulgada pela SUDENE. Os dirigentes procuraram ocultar a extensão e o significado da estiagem preocupando-se, sobretudo, com a manutenção de um ‘clima favorável’ às opções do 34/18 e com uma possível retração dos seus investidores. Como resalta Cardoso (2006, p. 122):

Porém, a seca de 1970 era apenas a gota que faltava num copo que já estava para transbordar desde o final da década de 1960, quando cresceram as críticas quanto ao papel e a atuação da SUDENE como agência de desenvolvimento regional. Assim, era observado que, se por um lado a atuação da SUDENE tinha proporcionado uma diminuição das ‘disparidades regionais’ em termos quantitativos (uma vez que houve uma melhora do PIB nordestino em relação ao produto total brasileiro), esta intervenção também tinha aumentado a dependência da região em relação aos centros mais dinâmicos, tendo viabilizado a instalação de um setor industrial especializado na produção de insumos intermediários e de bens de capital para suprimento dos parques industriais instalados no Centro-Sul.

Além disso, os objetivos do Governo Médici, explicitados nos planos nacionais, os quais constam do I Plano Nacional de Desenvolvimento e do Plano de Desenvolvimento do Nordeste, não eram voltados para as questões regionais. A prioridade deste governo foi um crescimento pautado pela “estratégia nacional de desenvolvimento nacional integrado”. A integração nacional era o objetivo central da política econômica deste Governo, a qual previa o estabelecimento de pólos regionais articulados, buscando o aproveitamento das potencialidades de cada região e não mais de uma região em particular. Conforme ressalta Carvalho (1987, p. 162):

Com essa convocação compulsória para a construção do ‘Brasil Grande’, com funções bem específicas que levaram em conta os seus recursos e potencialidades, o Nordeste teve redefinidos os propósitos, as diretrizes e a prática mais concreta da intervenção estatal na Região. Os discursos e planos oficiais continuaram a se reportar (agora com uma ênfase bem menor) a objetivos de cunho social ou a metas que supostamente levariam ao seu alcance, como a obtenção de altas taxas de crescimento do produto ou o fortalecimento da agricultura regional. Mas as prioridades reais eram outras, como explicitavam aqueles próprios planos e pronunciamentos.

Nesse sentido, os planos regionais de desenvolvimento passaram a ser apêndices dos planos nacionais e deixaram de ser aprovados pelo Congresso. Desse modo, iniciou-se na SUDENE um processo de esvaziamento e marginalização, não tendo mais a Superintendência qualquer peso na determinação das políticas implementadas. Prova disso é o fato de que o IV Plano Diretor da SUDENE foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, que colocava como objetivo básico a incorporação do Nordeste ao processo de desenvolvimento nacional a fim de construir um sistema econômico moderno. As desigualdades regionais seriam combatidas pelo efeito que esses planos nacionais teriam sobre as regiões subdesenvolvidas.

O IV Plano Diretor da SUDENE (1969-1973), então aprovado pela Lei nº 5.508 de 11/10/1968 ainda no Governo Costa e Silva, marcou em boa medida o seu esfacelamento enquanto uma instituição de desenvolvimento regional. Isso porque desde 1964 a Superintendência havia perdido o *status* de Ministério, sendo criado então o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR). Não conseguindo as prerrogativas de outrora, em 1967 houve o fortalecimento do Ministério do Interior (MINTER), que assumiu as responsabilidades pelo desenvolvimento regional e incorporou as Superintendências de Desenvolvimento Regional, inclusive a SUDENE. Ao lado do

MINTER, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral era encarregado pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) em escala nacional, no qual as prioridades do governo desfocavam-se do regional para priorizar o nacional.

O IV Plano Diretor encontrava-se em curso quando, em 1971, através de Atos Complementares nº 43 e 76, o Governo estipulou a preparação do I Plano de Desenvolvimento do Nordeste, para os anos de 1972-1974. O I Plano seguia as linhas dos quatro Planos anteriores, buscando consolidar e detalhar as incumbências do Governo Federal e também da iniciativa privada. A partir deste momento a SUDENE perdeu substância, transformando-se em uma agência repassadora de verbas e executora das decisões federais.

O I Plano de Desenvolvimento do Nordeste⁵⁵ no qual João Paulo Reis Velloso, por meio do cargo de Ministro do Estado do Planejamento e Coordenação, coordenou todo o processo de criação, tinha como objetivo-síntese incorporar o Nordeste ao processo de desenvolvimento, buscando criar na região um pólo nacional de desenvolvimento. Visava criar condições para que, em médio prazo, o Nordeste passasse a crescer a uma taxa em torno de 10% ao ano, única forma de garantir a eliminação das disparidades de desenvolvimento com relação ao Centro-Sul assegurando, ao longo do processo de evolução econômica, uma crescente melhoria dos níveis de vida da população nordestina (CARVALHO, 1979).

O Plano em tela ainda previa a intensificação dos investimentos industriais visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira, a reestruturação da economia agrícola do Nordeste e a ampliação da oferta e utilização dos recursos naturais da região. Uma das inovações deste plano residia em dinamizar as atividades relacionadas com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

O Governo Médici passou a identificar o tradicionalismo e a baixa produtividade da agricultura como fatores de atraso do Nordeste. Reis Velloso, Ministro do Planejamento e Coordenação, dizia no Conselho Deliberativo da SUDENE que o problema do Nordeste não era a pobreza, nem a seca, mas a carência de fatores institucionais mais amplos.⁵⁶ Neste sentido, a fim de modernizar o campo, Médici contou com o estabelecimento de dois incentivos: o PIN (Programa de Integração Nacional), instituído pelo Decreto Lei de nº 1.106/70 e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à

⁵⁵ O I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND) – 1972/1974 foi aprovado pela Lei n. 5.727 de 04/11/1971; o II PND, aprovado pela Lei n. 6.151 de 04/12/1974, para 1975 a 1979, e o III PND, de 1980 a 1985, aprovado pela resolução n. 01 de 1980 pelo Congresso Nacional.

⁵⁶ Cf. CARVALHO, 1979.

Agroindústria no Norte e Nordeste)⁵⁷. Estes mecanismos direcionavam seus esforços para as principais causas da pobreza rural: desigualdade na distribuição e utilização da terra e deficiência na integração regional.

De acordo com Nabuco (2007), no período entre 1974 e 1986 o Tesouro Nacional destinou cerca de US\$ 5,1 bilhões para a aplicação nos programas de investimento do PIN; o PROTERRA, no mesmo período, foi responsável pela captação de US\$ 3,4 bilhões para investimentos. Todas essas mudanças no planejamento regional começaram a se consubstanciar a partir do I PND (1972-1974). O resultado da implantação desses dois instrumentos foi que o PIN acabou centrado na construção da Transamazônica e na colonização de pequenas propriedades. Já o PROTERRA visou tão somente viabilizar a transformação e a modernização da agropecuária do Nordeste.

No entanto, segundo Nabuco (2007), as críticas ao governo se multiplicavam com a necessidade de uma reforma agrária para resolver a questão fundiária, oriundas principalmente do governador Nilo Coelho, de Pernambuco e do cardeal e arcebispo do Rio de Janeiro, D. Eugênio Sales. Segundo o autor em tela, as classes dominantes também protestaram contra a transferência de 30% dos recursos da SUDENE para o custeio dos projetos do PIN, ou seja, mais um grande corte orçamentário sofrido pela Superintendência.

A retirada da SUDENE do cenário federativo no Governo Médici foi total. Isso porque o Ministério do Planejamento instituiu o Sistema de Planejamento Federal, pelo Decreto nº 71.353 de 09/11/1972, firmado pelo General Emílio Médici, pelo Ministro João Paulo dos Reis Velloso e pelo Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Dizia textualmente o Decreto n. 71.353: “Art. 6º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais” (BRASIL, 1972, p. 3).

Ou seja, a SUDENE reservou-se o direito de auxiliar no desenvolvimento regional “onde coubesse”, sem de fato o texto explicitar de que maneira seria esta colaboração. Concentrou seus esforços no campo dos incentivos fiscais e ajuda aos atingidos pelas secas,

⁵⁷ O PROTERRA foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.179, de 06/07/1971. Os instrumentos utilizados pelo PROTERRA foram os seguintes: aquisição ou desapropriação de terras julgadas de interesse social; empréstimos fundiários para pequenos e médios produtores rurais; financiamento de projetos destinados à agroindústria; subsídio ao uso de insumos modernos; assistência financeira à pesquisa, sistema de armazenagem, transporte, energia elétrica, etc.

sendo suas prerrogativas iniciais completamente alteradas.⁵⁸

Com o término do Governo Médici algumas orientações prevaleceram nos anos seguintes, respondendo aos princípios de “continuidade”, “coordenação” e “aperfeiçoamento” dos governos militares. Com o governo de Geisel (1974-1979), o discurso com relação ao Nordeste continuava o mesmo: de superação da desigualdade, do tradicionalismo e da baixa produtividade agropecuária. Todavia, a necessidade de legitimação deste Estado também previa ressaltar os êxitos obtidos com os programas governamentais a fim de não espantar os investidores. No bojo deste novo governo Geisel surgiu o ambicioso II PND (1974-1979), cujo objetivo era completar a matriz industrial do país e diminuir a dependência externa, além de estimular mecanismos que possibilitassem uma maior complementaridade inter-regional. Para o Nordeste, em particular, o II PND pretendia incrementar o produto nacional e regional aproveitando os tipos específicos do produto que a região podia oferecer.

Continuando com a idéia do “Brasil potência”, o II PND tinha o desafio de integrar os diversos espaços regionais. Assim, o formato de intervenção do Estado no Nordeste alterou-se através da criação dos chamados “Programas Especiais”, voltados para o desenvolvimento rural de áreas selecionadas e cujos objetivos eram a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora. Aliado a esta alteração na estrutura agropecuária, o II PND estimulava a instalação de grandes Complexos Industriais no Nordeste⁵⁹ a fim de que os mesmos servissem de suporte e infraestrutura para alicerçar o desenvolvimento que se vislumbrava. A tônica do período passou a ser, portanto, como já assinalaram Oliveira (1977) e Araújo (1995), o “surgimento de economias nacionais regionalmente localizadas”.

Neste processo, a SUDENE atuou como simples coordenadora e supervisora das ações, o que por si só já refletiu a crescente marginalização que a instituição vinha sofrendo nos processos de decisão política. Além disso, os Programas Especiais acompanhavam a nova estratégia do Governo Federal com respeito às “questões regionais”, que enfatizavam a

⁵⁸ A ajuda da SUDENE aos atingidos pelas secas tinha respaldo financeiro no FEANE (Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste), que tinha como finalidade contribuir para a assistência imediata às populações atingidas pelas calamidades públicas, provocadas por secas ou enchentes. O FEANE serviu de inspiração também para a criação de outro Fundo semelhante, criado em escala nacional, pelo Ministério do Interior, chamado de FUNCAP (Fundo Especial para Calamidades Públicas), criado no Governo Médici, pelo Decreto n. 66.204, de 13/02/70.

⁵⁹ Como já destacado anteriormente, no decorrer da década de 70, foram implantados no Nordeste o Complexo Petroquímico de Camaçari, o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe, o Pólo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Químico-metalúrgico do Rio Grande do Norte, o III Pólo Industrial do Nordeste, o Pólo Minerometalúrgico do Maranhão, além do Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Pólo Têxtil de Confecções de Fortaleza, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco e do Pólo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte).

necessidade de integração das regiões brasileiras à economia nacional e não mais a redução das desigualdades regionais. Paralelamente ao enfraquecimento da SUDENE, esse período caracterizou-se pelo fortalecimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e do Ministério do Interior.

A SEPLAN esteve diretamente relacionada com a implantação dos Programas Especiais em meados de 1970, que buscavam criar pólos de desenvolvimento na região Nordeste. Entretanto, como veremos na análise destes programas, os pólos de desenvolvimento que foram constituídos na região a fim de alicerçar tais Programas não tiveram os efeitos propagadores esperados para o restante da economia nacional, frustrando as expectativas. As desigualdades federativas foram mantidas e em alguns casos até aumentadas, pois se agravou a concentração da renda em determinados estados nordestinos.

Abaixo, discorreremos sobre os chamados programas especiais e suas implicações para o federalismo brasileiro e para o Nordeste, em particular.

4.2 - O POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste)

O POLONORDESTE foi um dos projetos que tiveram mais visibilidade entre os Programas Especiais implantados durante o regime militar, na gestão do II PND sob o Governo de Ernesto Geisel. Em 1972, Médici encomendou através do IPEA, de um consórcio constituído pela *Societè Centrale pour l'Equipement Du Territoire International* (SCET – International) e pelos serviços Integrados de Assessoria e Consultoria (SIRAC), um estudo visando o entendimento das condições climáticas e do subdesenvolvimento do Nordeste; tais condições climáticas passaram a ser interpretadas como um fenômeno de natureza estrutural e não apenas de natureza ecológica, ocasionada pela seca.⁶⁰ Ou seja, ignorava-se todo o esforço empreendido por Furtado, através do GTDN e da própria SUDENE, o qual já tinha apresentado resultados de estudos que mostravam que o problema do Nordeste não era a seca, mas o subdesenvolvimento.

A partir da realização de tais estudos, o Governo Geisel criou, pelo Decreto Nº 74.794 de 30/10/74, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE, o qual se baseou em debates travados pelo então Ministério do Comércio,

⁶⁰ O próprio Plano Integrado para o Combate Preventivo das Secas, editado preliminarmente em 1971 e depois definitivamente em 1973, reconheceu que o Nordeste era uma região que apresentava grande fragilidade econômica e para tanto, deveria ser criado um sistema de economia agrícola, em áreas de maior potencial, para que os efeitos das estiagens periódicas fossem combatidos.

do Interior e da Agricultura. Este esforço de Geisel seguia, na realidade, as orientações “macro” contidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79), que previam o crescimento do país enfatizando, entretanto, a necessidade de uma política de desenvolvimento regional. Tornava-se, pois, inevitável a execução de uma política de desenvolvimento global para o Nordeste, capaz de assegurar um crescimento acelerado e dar-lhe um caráter autossustentado a fim de permitir que a região pudesse competir com as demais, de forma igualitária, no cenário nacional.⁶¹

O POLONORDESTE surgia, assim, baseado em um novo enfoque do desenvolvimento rural integrado⁶² que tinha a seguinte característica, segundo a exposição de motivos do Programa:

Apóia na compreensão de que é necessário levar em consideração simultaneamente nos programas de desenvolvimento rural: os aspectos físicos, econômicos, sociais, organizacionais e políticos e de que ocorra uma integração entre agricultura, indústria e serviços nas próprias zonas rurais. Além disso, deve haver uma ação sincronizada das instituições federais, regionais e locais dirigidas para a concretização desses objetivos, que devem ser claramente definidos. O êxito de uma orientação desse tipo pressupõe uma verticalização do planejamento setorial desde o nível nacional até o local, ao mesmo tempo em que se estabelecem as ligações horizontais em cada nível de planejamento, de acordo com um esquema de planificação flexível e ajustável. (BRASIL. Avaliação do Polonordeste, 1985, p. 19).

O POLONORDESTE antecipava-se em determinar que o desenvolvimento rural do Nordeste deveria acontecer de maneira integrada com todos os níveis da federação, embora o enfoque do Programa priorizasse as áreas ditas dinâmicas, economicamente ativas, a partir das quais se disseminaria o desenvolvimento para as áreas mais periféricas da região. Aqui residia a primeira controvérsia do Programa, que previa um desenvolvimento integrado, mas beneficiava somente as grandes capitais. Para se atingir tais objetivos havia a necessidade de construção de toda uma infraestrutura capaz de alicerçar o processo de desenvolvimento que se vislumbrava; desta maneira, foi necessário dotar a região de estradas vicinais, eletrificação,

⁶¹ Cf. BRASIL. Avaliação do Polonordeste, 1985.

⁶² Este enfoque de desenvolvimento rural integrado era a grande “tendência” do período, fortemente influenciada pelos princípios do Banco Mundial. A partir deste momento, houve uma programação de treinamento de pessoal, dirigido ao desenvolvimento rural integrado, voltado aos técnicos de todas as instituições da região, vinculados a esferas regionais ou estaduais, preocupados com a temática do desenvolvimento regional. As grandes linhas de ação deste desenvolvimento rural eram as voltadas para a infraestrutura econômica, infraestrutura social, serviços de apoio à produção e crédito rural.

armazenamento, pesquisa, extensão rural e crédito orientado.⁶³ O POLONORDESTE seguia em boa medida os diagnósticos do Banco Mundial para as chamadas “áreas deprimidas” dos países pobres.

A justificativa adotada para a escolha de áreas prioritárias do Nordeste foi destacada como uma inovação; baseava-se no fato de que a diversidade encontrada no interior do Nordeste - as chamadas diversidades sub-regionais - tornava inadequados, segundo os propositores do Programa, projetos uniformes e padronizados para toda a região, inviabilizando, dessa maneira, qualquer ação desenvolvimentista que considerasse a região como um todo homogêneo. Neste sentido, houve uma seleção de áreas que passaram a ser denominadas de “áreas integradas”, visando transformá-las em pólos de desenvolvimento rural, a partir do qual seriam irradiados seus efeitos para as áreas circunvizinhas.

Para a implantação efetiva do POLONORDESTE não houve a criação de nenhum órgão governamental, daí a importância, ressaltada nos termos do Programa, de uma ação coordenada das instituições já existentes, fossem elas federais, estaduais ou municipais. Todavia, não mencionava nos termos do Programa qual seria, de fato, a atuação da SUDENE. Este foi um dos propósitos do Programa, que antes mesmo de ser efetivado não possuía nenhum tipo de coordenação institucional, dadas as características do período político em questão. As ações do Programa seriam efetivadas através dos PDRIs (Pólos de Desenvolvimento Rural Integrado), apoiados pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e com a cooperação técnica da OEA.

O documento base do POLONORDESTE indicava que os maiores beneficiários do Programa deveriam ser os pequenos produtores, que receberiam crédito e assistência técnica adequada, como ressaltou o documento.⁶⁴

O POLONORDESTE não considera prioritário o atendimento dos médios e grandes proprietários. O público-meta da ação do Governo Federal, no meio rural do Nordeste, é a população constituída por pequenos produtores de baixa renda, com ou sem terra, e trabalhadores rurais assalariados, os quais

⁶³ A infraestrutura econômica deveria beneficiar os segmentos de estradas vicinais, eletrificação rural, desde que não ultrapassassem 40% do valor total do projeto; para a infraestrutura social, que seriam destinados à educação, saúde e abastecimento de água, tais gastos não poderiam ultrapassar 20% dos recursos. Já para o segmento de “Serviços de Apoio à Produção”, que iam desde a construção de poços artesianos até assistência ao cooperativismo, o POLONORDESTE previa que seriam empregados 40% do valor total do Programa.

⁶⁴ Com relação ao crédito, nos anos iniciais do POLONORDESTE, não havia especificações exatas sobre a questão fundiária, nem prioridades para o pequeno produtor. No entanto, em 1980, em uma reunião conjunta com os Ministérios do Planejamento, do Interior e da Agricultura, juntamente com a SUDENE, novas diretrizes foram tomadas. As propostas com relação à terra foram dirigidas a conceder prioridade para cessão de terras a pequenos produtores rurais sem-terra e trabalhadores assalariados, fomentando, também, a criação de empresas associativas, que envolvessem pequenos proprietários.

se colocam dentro da ampla faixa de desempregados ou subempregados” (BRASIL. Avaliação do Polonordeste, 1985, p. 20).

E ainda: “O Programa deve restringir suas ações aos produtores rurais de baixa renda que se dediquem à agricultura e pecuária, ao pequeno empreendimento não agrícola, ao pequeno artesanato, ao pescador e ao pequeno piscicultor” (BRASIL. Avaliação do Polonordeste, 1985, p. 24).⁶⁵ Contudo, para os agricultores sem-terra, apesar de estarem definidos nos termos do Programa, não havia uma linha específica de ação.

Seguindo a tendência de outros programas implantados na região, o POLONORDESTE priorizou apenas determinados estados, conforme aponta o Relatório de avaliação do POLONORDESTE (BRASIL. Avaliação do POLONORDESTE, 1985), desenvolvido pelo BNB-ETENE e a SUDENE, o qual aponta que os estados mais beneficiados pelo Programa foram Bahia, Pernambuco e Ceará, que receberam de 1979 a 1982, acima de 26,8% do valor total do orçamento do Programa. Com relação aos investimentos externos, de 1979 a 1983, o mesmo relatório avaliativo constatou que houve recursos da ordem de 32.977 milhões de Cruzeiros, do qual participaram organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano do Desenvolvimento. O BIRD participou com investimentos em torno de 70,6%, ao passo que o BID e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola participaram, respectivamente, com 23,8% e 5,6% do total contratado. Estados como Alagoas, Sergipe e o norte de Minas Gerais, na área de atuação da SUDENE, tiveram pouca visibilidade diante do POLONORDESTE.

A SUDENE buscava na época (como um órgão consultivo que era) formas mais eficazes de cooperação entre os níveis federados, uma vez que já se admitiam que esta ação desarticulada dos mesmos estava contribuindo para as falhas no Programa. Além da coordenação entre os entes federados era necessário, segundo a SUDENE, uma cooperação entre a coordenação regional e as unidades técnicas do POLONORDESTE, de maneira a compatibilizar as ações de políticas implementadas localmente com aquelas previstas no bojo do Programa evitando, ademais, a duplicação de propostas. O acesso a terra era, finalmente, o aspecto mais destacado na proposta da SUDENE o que salientava então, naquele momento, a redefinição adequada de uma política agrária ou, mais especificamente, a necessidade de uma reforma agrária que contemplasse os pequenos agricultores.

⁶⁵ A designação “pequeno produtor” deveria obedecer à condição de que 60% de sua renda fosse proveniente de atividades agropecuárias; além disso, os beneficiários do programa deveriam ter de 10 até 100 hectares, dependendo do tipo de atividade.

Todavia, apesar de tímidos avanços na área de infraestrutura, o Programa não teve a cooperação dos estados nordestinos; aliás, nenhum tipo de coordenação foi previsto, nesta época, entre os estados. As políticas públicas obedeciam a uma hierarquia, na qual o poder emanava do Governo Federal que ditava as regras do jogo. Entretanto, no quesito “melhoria das condições de vida” houve alguns avanços, principalmente com os resultados ao atendimento escolar, assistência médico-hospitalar, saneamento, abastecimento de água, aperfeiçoamento do sistema viário, etc. O relatório é claro ao afirmar:

Chega-se à conclusão de que o POLONORDESTE, apesar de haver contribuído para elevar o bem-estar no meio rural nordestino, não atingiu o que foi previsto, ou seja, erradicar a pobreza no meio rural, promover auto-suficiência no abastecimento alimentar da população, criar condições para a retenção do homem no campo e propiciar a formação de amplo mercado consumidor de produtos industriais e serviços urbanos (BRASIL. Avaliação do Polonordeste, 1985, p. 123).

Em grande parte, o Programa foi criticado em termos federativos pela relativa desorganização entre Governo Federal, Estadual e Municipal. Questionava-se, sobretudo, o papel da SUDENE visto que nesta época era bastante residual, devido à própria centralização política e financeira promovida pelos militares. Além disso, pelas grandiosas dimensões previstas quando do lançamento do Programa, os resultados, em contrapartida, foram bem modestos:

Ainda que o pequeno produtor terminasse como o alvo oficial e o aspecto mais explorado politicamente do Programa, suas realizações se concentram realmente na implantação de infra-estrutura, seguida pelo crédito vinculado à assistência técnica e à extensão rural. Os beneficiários mais diretos dessas ações foram, sobretudo, os médios e os grandes proprietários (por vezes também comprometidos com a intermediação da produção e com a especulação), pelas vantagens de construção de rede viária, eletrificação rural e aumento da oferta de água, ou pelas medidas de proteção à produção agrícola implementadas pelo POLONORDESTE. O restante da população foi favorecida apenas marginalmente, pela expansão dos investimentos na área de saúde, em escolas, saneamento e abastecimento d’água, etc. (CARVALHO, 1987, p. 210).

Entretanto, o desenvolvimento regional obedeceu a uma lógica, que foi seguida nos demais programas especiais, a exemplo do Projeto Sertanejo que abordaremos a seguir. A

lógica da não cooperação e da predominância somente do Governo Federal em todas as instâncias do processo de desenvolvimento.

4.3 – Em busca da modernização da estrutura agropecuária do Nordeste: o Projeto Sertanejo

O Projeto Sertanejo surgiu como o segundo grande programa especial, atrelado ao II PND, e perpassou os governos Geisel e Figueiredo. Criado em 1976 através do Decreto-Lei de nº 78.299 de 23/08/76, seguiu a tendência do POLONORDESTE, visando a modernização da agropecuária nos perímetros restritos ao Semi-Árido. A zona semi-árida do Nordeste sempre foi objeto de preocupação do Governo Federal, tanto pela expressividade territorial como principalmente pelos sérios problemas econômicos e sociais que essa irregularidade climática acarretava a quem residisse na região. A cada período de estiagem (que foram muitos ao longo dos anos), repetiam-se os mesmos problemas de prejuízos econômicos e desagregação social, com adoção de medidas paliativas pelos governantes como abertura de frentes-de-trabalho e prorrogação de créditos bancários contraídos pelos produtores rurais⁶⁶.

Reconhecendo que as intervenções governamentais voltadas para a solução de problemas do Semi-Árido nem sempre assumiram o desejável caráter de prevenção, integração e continuidade, o Governo Federal, com o apoio da SUDENE e do MINTER, idealizou o Projeto Sertanejo, criado em agosto de 1976:

O Projeto Sertanejo, na sua concepção, busca o fortalecimento da economia da Região, através da associação de agricultura irrigada com a agricultura seca, ao nível, principalmente, das pequenas e médias unidades produtivas. Assim, o projeto procura, de um lado, a normalização e modernização do processo produtivo e, de outro, a criação de emprego para reduzir as repercussões provocadas pelo fenômeno das secas. Trata-se, portanto, do estabelecimento de formas de produção que levem em conta as secas, como uma 'constante' no modelo de transformação e valorização do Nordeste Semi-Árido (BRASIL. Avaliação do Projeto Sertanejo, 1985, p. 214).

Tais objetivos eram desenvolvidos a partir dos chamados Núcleos Sertanejos, situados em projetos na área de atuação do DNOCS e também do POLONORDESTE. Nas áreas sob o comando do DNOCS a proposta inicial era expandir as atividades, que estavam concentradas

⁶⁶ A abertura de frentes-de-trabalho foi atitude recorrente de diversos governos, especialmente nos períodos das grandes secas. Sobre este assunto, ver: GOMES, 2001.

nos perímetros irrigados, para as regiões periféricas num raio de aproximadamente 30 km, com prioridade para as áreas dotadas de recursos naturais, sobretudo da água.

O Projeto Sertanejo tinha prioridade de atuação nos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Pernambuco e Bahia. Os beneficiários do Programa foram classificados e então divididos em três estratos, assim definidos:

- Estrato I – trabalhadores sem-terra;
- Estrato II – pequenos proprietários;
- Estrato III – médios proprietários que dispunham de estabelecimentos com área de até 500 hectares, desde que apresentassem possibilidade de valorização integrada de suas terras com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de utilização de mão de obra e;
- Estrato IV – proprietários de terras com área superior a 500 hectares, cujos projetos, aprovados pela SUDENE e pelo INCRA, proporcionassem o acesso à terra dos trabalhadores dos estratos I e II.

O controle administrativo dos Núcleos Sertanejos era feito sob a supervisão da SUDENE, pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), pela Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) e pelos Governos dos estados nordestinos. Em nível regional, a SUDENE tinha a responsabilidade de elaborar a programação anual, analisar e aprovar os projetos de instalação, operação e apoio dos núcleos, bem como a supervisão, coordenação e acompanhamento da execução do Programa. À SUDENE, portanto, cabia a definição das diretrizes técnicas, administrativas e operacionais do Programa.

Um dado importante a ser observado é a desigualdade com relação ao número de núcleos sertanejos implantados. Enquanto o Piauí apresentou até 1981 um total de dezoito núcleos, Alagoas e Sergipe, no mesmo período considerado, tinham apenas quatro núcleos implantados cada um. Isso significa que o Projeto não foi desenvolvido de forma uniforme em todos os estados, segundo o Relatório de Avaliação do Projeto Sertanejo (1985). Este dado é relevante sobretudo porque em 1985 a estrutura do Sertanejo já estava concluída em Alagoas, Sergipe e Paraíba, e em fase de conclusão no Rio Grande do Norte, Pernambuco e Piauí. Esta disparidade se explica, em grande medida, pelo fato de o Projeto Sertanejo ter se concentrado nas superfícies semiáridas do Nordeste, sendo relativamente menor nos estados que não apresentavam as características climáticas da seca.

A tabela abaixo mostra a distribuição do Programa, entre os estados nordestinos:

Tabela 4.1 - Distribuição Estadual dos Núcleos do Projeto Sertanejo, segundo a época de implantação (Posição em 1982)

Estado	Núcleos implantados						Total
	1977	1978	1979	1980	1981	Programação até 1985	
Piauí	3	3	1	5	6	7	25
Ceará	3	3	1	5	5	12	29
Rio Grande do Norte	3	3	-	4	3	1	14
Paraíba	3	3	1	4	4	-	15
Pernambuco	3	3	1	4	4	6	21
Alagoas	1	1	-	1	1	-	4
Sergipe	1	1	-	1	1	-	4
Bahia	3	3	1	4	4	31	46
Minas Gerais	-	-	1	2	3	13	19
TOTAL	20	20	6	30	31	70	177

Fonte: BRASIL. Avaliação do Projeto Sertanejo, 1985.

No entanto, vários problemas comuns ao POLONORDESTE foram também apontados com relação ao Projeto Sertanejo. O primeiro deles foi a falta de articulação entre as instituições envolvidas. Em primeiro lugar, encontramos em diversas passagens dos relatórios avaliativos do Programa, relatos sobre a dificuldade do DNOCS e da CODEVASF, órgãos executores do Programa, de contratar pessoal necessário para a constituição dos núcleos sob suas responsabilidades. Isso demonstra uma total subordinação destes dois órgãos ao Governo Federal, o qual, por sua vez, não liberava ou não dispunha de recursos para a manutenção destes agentes administrativos.

Além disso, a inexpressiva quantia de recursos do crédito rural também prejudicou o atendimento aos agricultores, elevando os custos operacionais e culminando na falta de condições para a operacionalização do Sertanejo no setor fundiário. Assim, o relatório BNB/ETENE define o Sertanejo da seguinte maneira:

O Projeto Sertanejo, na quase totalidade de suas ações, não chegou a produzir resultados que pudessem ser considerados satisfatórios, frente aos objetivos e metas do próprio Programa, bem como, ao que se busca com o Projeto Nordeste. A estrutura operativa do Programa, apesar de ainda não concluída, cresceu desproporcionalmente ao apoio recebido em crédito rural, resultando daí, um nível de realizações pouco expressivo. Sua área de abrangência, nos dias atuais, alcança 474,5 mil Km² - 54% do Semi-Árido nordestino – enquanto a superfície realmente trabalhada não corresponde mais que 3,8% deste total (BRASIL. Avaliação do Projeto Sertanejo, 1985, p. 297).

Esta restrição aos benefícios do Crédito Rural foi um empecilho para o desenvolvimento do Programa, pois barrava o esforço desenvolvido pelas equipes. Este problema financeiro era, todavia, muito mais de responsabilidade da política restritiva que lhe foi imposta do que da concepção da administração ou das diretrizes gerais do Programa. Assim, o relatório BNB/ETENE foi enfático ao afirmar:

O Projeto Sertanejo se constitui uma das formas de intervenção governamental que mais se ajustaram às necessidades do Semi-Árido nordestino. Ocorre, por outro lado, que sua estratégia de ação não vem funcionando a contento, por decisão do próprio governo. Dentro deste contexto, caberia o seguinte questionamento: se o Programa é bem concebido e pode trazer benefícios econômicos e sociais para a Região, por que não se proporcionam os meios necessários ao seu pleno funcionamento? (BRASIL. Avaliação do Projeto Sertanejo, 1985, p. 300).

Em termos estratégicos, o impacto do Sertanejo foi mais significativo no que concerne à sua contribuição para a melhoria de resistência às secas e para a geração de empregos, o que não deixou de estar ajustado à filosofia do Programa. Além disso, o Sertanejo contribuiu na área de recursos hídricos, principalmente na capacidade de acumular água, orientada para a construção de pequenas barragens e perfuração de poços, aumentando a área irrigada da região. Segundo dados do BNB/ETENE, o Sertanejo conseguiu em cinco anos criar condições para que se irrigasse uma área correspondente a um terço daquela que o DNOCS e a CODEVASF, em conjunto, implantaram até o ano de 1982.

4.4 – O Programa Nacional de Irrigação

O Programa Nacional de Irrigação perpassou o período dos três PNDs e utilizou recursos provenientes do Programa de Integração Nacional (PIN). Dado que os efeitos

imediatos dessas secas atacam diretamente a produção, promovendo a destruição dos empregos, os objetivos do Programa de Irrigação eram justamente estimular o emprego, a renda e a produção agrícola fortalecendo a economia da região em épocas das grandes estiagens. Como esta função era repartida entre o DNOCS e a CODEVASF, era necessário discutir a função exata de cada uma destas instituições. Desta maneira, o documento responsável pelo Programa assim definia as ações de cada instituição:

Em síntese, compete ao DNOCS, como órgão especializado em obras hidráulicas, a responsabilidade de controlar os usos da água no Polígono das Secas, com vistas a promover o desenvolvimento ordenado de suas potencialidades em benefício das populações interioranas, na melhor forma de otimizar a rentabilidade econômica e social dos investimentos (BRASIL. Avaliação do Programa Nacional de Irrigação, 1985, p. 21).

Além disso:

A estratégia do DNOCS está orientada no sentido de conferir prioridade à valorização econômica do trabalhador agrícola da região, passo necessário à sua integração às comunidades produtivas e ascensão social. Nessa estratégia, visa-se à implantação de uma economia de mercado no setor agrícola, através principalmente da agricultura irrigada, combinada a ações integradas nas propriedades rurais, tendo como base o desenvolvimento de recursos hídricos (BRASIL. Avaliação do Programa Nacional de Irrigação, 1985, p. 22).

O DNOCS voltou a operar na região apesar de ter sido vinculado às oligarquias regionais, como abordamos no capítulo 2. Adotou uma estratégia que pode ser identificada por meio dos seguintes estágios: 1) pré-estudo; 2) planejamento; 3) implantação; 4) operação e manutenção. Na fase do pré-estudo eram caracterizadas as potencialidades de determinada área com vistas à irrigação e, conseqüentemente, seguia-se a fase do planejamento que, basicamente, trabalhava baseado na viabilidade do projeto; no estágio da implantação eram executadas as obras referentes à infraestrutura e preparo do solo para o cultivo; o item da ‘manutenção e operação’ exigia do DNOCS a conservação e manutenção do sistema de irrigação, bem como a operação e administração dos equipamentos e instalações.

Em grande medida, como já ressaltado, o Plano Nacional de Irrigação perpassou os I, II e III PNDs e, em todos esses momentos, os objetivos do PNI se entrelaçaram aos objetivos da política nacional. Com relação específica ao II PND (1975-1979), as estratégias para a

região Nordeste eram: 1) total responsabilidade do poder público, através de projetos de colonização, objetivando associar as metas de geração de emprego e distribuição de renda com metas de produção e 2) o Governo Federal participaria com a construção de infraestrutura de obras de irrigação, cabendo à iniciativa privada o desenvolvimento interno da propriedade agrícola. Esse último objetivo visava expandir as áreas irrigadas conjugadas à agroindústria atraindo, assim, empresários para o Vale do São Francisco, enquanto o DNOCS atuaria junto aos lotes familiares.

Com o fim do II PND, a política de irrigação passou então ao domínio do III PND, projetado estrategicamente com vigência para os anos de 1980 a 1985. Os objetivos da política nacional eram claros: acelerado crescimento da renda e emprego, melhoria da distribuição da renda e redução das disparidades regionais. Isso em teoria, pois a prática demonstra outra face. A partir de então, os planos regionais e entre eles o de Irrigação, passaram a não ter somente subsídios financeiros do Governo Federal, mas também da iniciativa privada.

A concepção do Programa Nacional de Irrigação reconhecia que o “problema do emprego no Nordeste é de tal natureza que nenhuma medida isolada poderá constituir, por si só, uma solução eficaz e definitiva”. Desta maneira, o PNI tinha também um objetivo maior, que era o de tornar os projetos sob sua execução pólos de desenvolvimento no meio rural, a fim de melhorar os índices de emprego na região Nordeste. Neste sentido, o PNI previa para a região nordestina e o Vale do São Francisco a criação de cento e cinquenta mil empregos diretos, gerando benefícios para uma população de setecentas famílias (BRASIL. Avaliação do Programa Nacional de Irrigação, 1985).

Entretanto, os números apresentados pelo DNOCS e CODEVASF, no final de 1982, frustraram as expectativas. Em quase dez anos de existência do Programa de Irrigação, só foi possível gerar cerca de vinte e quatro mil empregos diretos, os quais somaram cerca de somente 20% do previsto inicialmente pelo Programa.⁶⁷ O acesso aos relatórios de avaliação sobre o Projeto Nacional de irrigação, publicados pelo Ministério do Interior em associação com a SUDENE, nos permitiu a constatação de vários fatores acerca do desempenho do Programa. O documento é firme ao apontar diversas falhas, dentre elas o fraco desempenho dos órgãos envolvidos. Uma destas falhas estaria diretamente relacionada ao que foi projetado e ao que foi, de fato, realizado. Em dez anos de atuação o PNI foi capaz de assentar pouco

⁶⁷ Fonte: BRASIL. Avaliação do Programa Nacional de Irrigação, 1985, p. 87.

mais de 5.000 famílias em áreas de colonização e criar cerca de 24 mil empregos diretos. Estes resultados se mostraram, portanto, ineficazes frente à projeção do Programa feita pelo Governo Federal (BRASIL. Avaliação do Programa Nacional de Irrigação, 1985, p. 88).

Outro ponto que pudemos constatar no PNI era comum também aos projetos POLONORDESTE e Projeto Sertanejo. Diz respeito ao princípio federativo de colaboração entre os entes federativos, pois uma vez que o PNI foi proposto pelo Governo Federal e os estados e municípios não foram chamados a opinar sobre ele, esses entes subnacionais, por sua vez, eximiram-se de qualquer colaboração (BRASIL. Avaliação do Programa Nacional de Irrigação, 1985).

Com relação ao papel desempenhado pela SUDENE, assim como nos demais Programas Especiais circunscritos aos Programas Nacionais de Desenvolvimento, foi o de uma instituição voltada ao cumprimento de coordenação e supervisão dos trabalhos realizados, não tendo qualquer influência na propositura dos mesmos. Em contrapartida, o DNOCS e a CODEVASF, como já ressaltado acima, tiveram um papel mais executivo, embora todas as grandes “ordens” emanassem da Presidência da República que detinha o poder político e financeiro. As demais instituições, como o Ministério da Agricultura, o Ministério do Interior, os Governos Estaduais e Municipais exerceram tarefas mais de fiscalização que de execução obedecendo, contudo, o plano de ação imposto pela União.

4.5 – De volta à fase hidráulica: O Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos – PROHIDRO

Em todos os Programas acima descritos, a questão hidráulica aparecia como um ponto-chave importante, embora apenas destacada nestes projetos como um segmento de apoio técnico. O PROHIDRO surgiu desta maneira em 1979, como um Programa Especial Complementar no bojo do III PND, no Governo de Figueiredo e voltou-se especificamente para a questão do problema do armazenamento da água, principalmente nas regiões mais secas do Nordeste. Ele é descrito como “complementar” porque andou paralelamente à execução do POLONORDESTE, do Projeto Sertanejo e do Programa de Irrigação (BRASIL. Avaliação do PROHIDRO, 1985).

Outro aspecto que diferencia o PROHIDRO dos demais Programas Especiais foi que ele esteve sob a influência direta da SUDENE, tanto nas diretrizes quanto aos aspectos relacionados à sua execução. As duas instituições que estiveram realmente envolvidas foram, portanto, o MINTER e a SUDENE, executora do Programa. Além disso, contava com o apoio

dos governos estaduais, da CODEVASF e do DNOCS. As duas ações principais do Programa, *grosso modo*, eram a abrangência do aspecto social, visando elevar a disponibilidade de água para abastecimento das comunidades rurais, e a vertente econômica, visando o suporte hidráulico para a irrigação. O aspecto político-econômico envolvido no PROHIDRO era o de que haviam lacunas deixadas pelos outros Programas Especiais com relação à área de abrangência e os beneficiários do Programa:

A ênfase principal deste programa é instalar progressivamente no Semi-Árido, um suporte hídrico permanente para a estabilização das atividades agrícolas. Embora não esteja explicitado nos documentos oficiais sobre o assunto, é evidente que as ações previstas no programa buscam alcançar o aumento da produção de alimentos e matérias-primas, bem como criar oportunidades de emprego e maior segurança econômica e social, para os habitantes das regiões nordestinas, afetadas periodicamente por crises de escassez ou irregularidades pluviais (BRASIL. Avaliação do PROHIDRO, 1985, p. 141).

Para o alcance destes objetivos foi lançada uma estratégia de ação que envolvia a construção de açudes públicos de pequeno e médio porte para atendimento às comunidades rurais, a perfuração e instalação de poços particulares em propriedades rurais por meio da abertura de linha especial de crédito e a promoção da pequena açudagem particular, mediante a concessão de financiamento por meio de linha de crédito específica. Neste sentido, voltava-se a beneficiar os grandes proprietários rurais com a construção de açudes.

O Programa anual do PROHIDRO, elaborado pela SUDENE, era submetido à aprovação do Presidente da República em reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico, a quem cabia a distribuição dos recursos financeiros. À SUDENE, por sua vez, através de seu Departamento de Recursos Naturais, cabia a coordenação e execução do Programa. O planejamento das metas a serem alcançadas obedecia a pleitos realizados em órgãos estaduais e federais, que posteriormente eram apresentados à SUDENE e eram então aprovados por esta instituição, que os analisava quanto aos aspectos técnicos, sociais e financeiros. Diferentemente dos demais Programas Especiais, o PROHIDRO no seu período de funcionamento (1979-1982), concluiu quase todas as suas metas previstas. Esse desempenho favorável deveu-se em boa medida à participação conjunta dos órgãos executores estaduais e federais. Assim, o relatório de avaliação foi enfático ao afirmar:

O Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos tem sido bem aceito pelas entidades governamentais do Nordeste e sua importância foi

reconhecida como gerador de condições favoráveis de acesso à água das populações da região semiárida nordestina. Pode-se assim afirmar que o PROHIDRO tem contribuído para a redução da pobreza absoluta na região, pois uma parcela da população neste estágio social, atualmente já dispõe de água para consumo familiar e conta com possibilidade de irrigação de pequenas lavouras de subsistência (BRASIL. Avaliação do PROHIDRO, 1985, p. 206).

Portanto, de todos os Programas anteriormente analisados, o PROHIDRO foi o que obteve maior articulação entre o governo federal e os governos estaduais em tarefas conjuntas. Além disso, o papel da SUDENE à frente de tal Programa parece ter sido decisivo também para sua realização e cumprimento de suas metas.

4.6 – Programa de Desenvolvimento da Agroindústria e o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL)

Os recursos para projetos agroindustriais⁶⁸ no Nordeste sempre foram, historicamente, uma das modalidades mais apoiadas pelo crédito especializado. A necessidade de serem estruturadas ações de fomento à agroindústria por meio de um Programa de governo advém do fato de que esta atividade industrial, ao mesmo tempo em que detém relevantes estímulos decorrentes de seu estreito inter-relacionamento com o setor agrícola, incorpora e procura superar muitas das limitações desse setor.

Os objetivos do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria foram defendidos por meio da Exposição de Motivos nº 05 de 20/05/74, que declarava a modernização da agricultura tradicional do Nordeste, setor frágil da economia, principalmente pelas condições climáticas da região. Neste sentido, o Programa visava a correção das deficiências típicas de uma agricultura tradicional, melhorando o nível tecnológico, a estrutura administrativa e a capacidade gerencial (BRASIL. Avaliação do Programa de Agroindústria, 1985). Como o Programa previa a intensa participação da iniciativa privada, o papel do Governo Federal seria o de impulsionar os empresários para investirem nos projetos recomendados. O órgão responsável pela implantação efetiva do Programa era parte integrante da SUDENE, chamada Agência de Promoção do Programa Agroindustrial (PROMAGRI). Esta Agência, além de

⁶⁸ O termo “agroindústria” comporta conceituações de vários graus de abrangência, revestindo-se de caráter polêmico; entretanto, para este projeto específico, incluiu-se para fins de financiamento, a produção de matérias-primas agrícolas industrializáveis. Tratava-se de vincular o produto agrícola, a ser produzido, a uma empresa de beneficiamento ou industrialização. Era a associação, portanto, de estimular concomitantemente, a agricultura e a indústria. Cf. BRASIL. Avaliação do Programa de Agroindústria, 1985.

estar ligada à SUDENE, era apoiada pelo BNB contando também com representantes da SEPLAN, IPEA, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério do Interior e Secretarias Estaduais de Planejamento.

Como o PDAN previa a instalação de projetos privados agroindustriais, estes mesmos projetos acabaram voltando-se para o financiamento de empresas de grande porte, onde os 91 empreendimentos pretendidos pelo programa obtiveram recursos financeiros da ordem de Cr\$ 32 bilhões entre 1975 e 1982 (MINTER, 1985). Assim como os demais Programas Especiais, os projetos aprovados e relacionados com o PDAN não foram iguais em todos os estados do Nordeste, conforme apontou o relatório do BNB:

A repartição geográfica revela percentuais de aprovações que vão de 3,3% para Paraíba e Alagoas, até 19,7% para a Bahia. O conjunto formado por esse último estado, mais os do Ceará e Pernambuco, absorveu pouco mais da metade dos projetos aprovados no período e registrou elevadas participações relativas nos demais indicadores das realizações do Programa. Semelhante concentração dessas realizações verificou-se, também, nos estados meridionais da região (Sergipe, Bahia e Minas Gerais), onde se localizou quase 1/3 das aprovações concedidas (BRASIL. Avaliação do Programa de Agroindústria, 1985, p. 32).

O PDAN, portanto, não contribuiu de forma a implantar uma estrutura de desenvolvimento agroindustrial em todos os estados nordestinos. Isso porque Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará concentraram mais de 50% do total de projetos aprovados entre 1975 a 1982. Diversos problemas comuns também a outros projetos foram verificados com relação ao PDAN. Segundo a análise documental disponível, não houve integração deste com os demais Programas Especiais como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e o Programa de Irrigação; em segundo lugar, a quantia de recursos disponível para o PDAN, argumentou a SUDENE, foi sendo paulatinamente diminuída, sendo que em 1982 o montante recebido foi menos de 10% do início do Programa e das operações. Um terceiro ponto comum ao PDAN foi que a ausência de uma integração institucional relevante, sendo que cada órgão desempenhava suas funções de forma mais autônoma que integrada.

Outra característica do PDAN que, do ponto de vista social em nada melhorou a distribuição de renda no Nordeste, foi a dificuldade de inclusão dos pequenos produtores. O documento do PDAN designava que: “a elaboração de arranjos institucionais em benefício dos pequenos produtores parece ser uma decisão altamente desequilibradora”. E ainda: “Conseguir uma solução de compromisso é mais uma tarefa política que técnica” (BRASIL.

Avaliação do Programa de Agroindústria, 1985). Ou seja, os grandes empreendimentos foram favorecidos, mas o valor médio dos salários era baixo, comparado a empreendimentos de pequeno ou mesmo médio prazo.

Ao lado do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria foi também formulado o PROÁLCOOL, um programa concebido em âmbito nacional, mas que foi implantado também no Nordeste, destinado à produção de álcool, para substituição dos derivados de petróleo. Foi criado através do Decreto nº 76.593 de 14/11/75, como uma estratégia do Governo Federal que procurava reformular e adaptar a matriz energética brasileira à nova conjuntura internacional, principalmente frente à crise mundial do petróleo.

Diversos fatores de ordem internacional favoreceram a implantação deste Programa e, dentre eles, podemos citar o agravamento da crise energética mundial, em fins de 1973, que culminou numa severa política de preços e de produção de cartéis internacionais do petróleo. Além disso, perduravam as crises cíclicas da indústria açucareira, face à elevada instabilidade do preço do açúcar no mercado internacional. Por fim, cabe mencionar um elemento histórico importante no elenco das motivações que determinaram o surgimento do PROÁLCOOL: as experiências de transformação do álcool em um substituto ao petróleo, particularmente no Nordeste. Soma-se a isto o fato de que a região possuía condições climáticas favoráveis ao cultivo da cana-de-açúcar.⁶⁹

Além de visar o aumento da produção do álcool no Brasil, o PROÁLCOOL pretendia ainda aumentar a produtividade agrícola, por meio da modernização, da instalação e ampliação de unidades produtoras (usinas) e armazenadoras. Cabe registrar que, mesmo sendo um projeto de abrangência nacional, havia uma observação importante no texto do Programa, que definia que a implementação de novos projetos contemplados dentro do PROÁLCOOL deveriam enfatizar a redução das desigualdades regionais. Portanto, o PROÁLCOOL buscava, ao menos em seus termos formais, funcionar como um instrumento de política econômica capaz de impulsionar a economia nordestina.

Inicialmente, o Programa no Nordeste ficou restrito aos estados onde já existia uma tradição no cultivo da cana-de-açúcar e na produção do álcool, como Pernambuco e Alagoas.

⁶⁹ Devido ao fato de a economia brasileira estar altamente dependente da política da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o Governo Federal traçou três linhas básicas de ação com objetivo de solucionar o problema da matriz energética brasileira: 1) conservação da energia; 2) aumento da produção e da reserva interna de petróleo nacional e 3) substituição do petróleo pelo álcool, com máxima utilização de fontes nacionais de energia. A conservação de energia visava uma moderação no crescimento da demanda, através da racionalização do consumo e de maior eficiência no aproveitamento do estoque disponível. Igualmente, cogitava-se concentrar esforço em pesquisa, prospecção e exploração do petróleo, através da Petrobrás ou mediante acordos com empresas estrangeiras com o objetivo de aumentar as reservas internas de petróleo.

Paulatinamente, depois de vencer a primeira etapa que se limitava basicamente à instalação de destilarias junto às antigas usinas de açúcar, a área de abrangência do Programa incorporou os estados da Bahia, Piauí e Maranhão. De acordo com o Relatório de Avaliação do PDAN (1985), o Programa não foi implantado de forma igualitária em todos os estados, embora tenha contribuído para disseminar o cultivo da cana-de-açúcar em regiões que não tinham tradição no cultivo desta cultura, caso do Rio Grande do Norte e Paraíba. Zonas não tradicionais como o Piauí e o Maranhão também tiveram um aumento de produtividade.

Outro ponto peculiar com relação ao Programa em tela foi a concentração que o mesmo promoveu nas regiões costeiras do Nordeste, áreas tradicionais no cultivo da cana-de-açúcar. Entre os anos de 1976 e 1982 os estados da Paraíba, Pernambuco e Alagoas concentraram cerca de 92% da produção regional de álcool. Uma consequência imediata da concentração espacial da produção foi a centralização dos financiamentos, uma vez que o volume de aplicações numa determinada área estava diretamente vinculado às suas respectivas capacidades produtivas, tanto no setor rural quanto no industrial. Além disso, quanto mais concentração, mais subsídios recebiam esses estados, tornando assim difícil a dispersão geográfica dos investimentos. Vários fatores contribuíram para esta concentração econômica na região costeira como a proximidade dos centros consumidores, a própria tradição e a disponibilidade de terras aptas à monocultura da cana-de-açúcar.

A concentração de recursos observada no período do PROÁLCOOL indicou que os benefícios gerados pelo Programa foram apropriados por um segmento pequeno da sociedade, o que nos leva a concluir que, com relação à diminuição das desigualdades regionais, o mesmo não obteve os efeitos esperados. Além disso, o Programa teve maior visibilidade no Centro-Sul do Brasil, conforme apontam dados do relatório:

A julgar pelo número de projetos instalados através do PROÁLCOOL na Região Centro-Sul, conclui-se que os montantes de renda, de impostos e de empregos ali gerados seriam pelo menos três vezes mais que os do Nordeste (BRASIL. Avaliação do PROÁLCOOL, 1985, p. 186).

E ainda:

Do ponto de vista distributivo, a ação do PROÁLCOOL na região Nordeste não foi positiva, uma vez que direcionou seus benefícios, sobretudo para as médias e grandes propriedades monocultoras de cana e para uns poucos estados. Enquanto isso pressionou para baixo as rendas dos trabalhadores rurais e urbanos, notadamente pelas alterações nas relações sociais de produção no campo e pela tendência ascendente dos preços dos alimentos, os quais respondem por uma parcela preponderante dos orçamentos familiares. Para agravar esse quadro, mencione-se, ainda, que enquanto o

Programa penalizava aquelas regiões e grupos mais vulneráveis da sociedade, premia outros, estabelecendo-se aí um mecanismo de transferência pessoal e espacial de renda bastante perverso e discriminatório (BRASIL. Avaliação do PROÁLCOOL, 1985, p.186).

Portanto, apesar de trazer alguns benefícios para o Nordeste, o Programa não serviu como um instrumento de diminuição das disparidades federativas, embora tenha propiciado o desenvolvimento produtivo de alguns estados localizados nas zonas costeiras da região.

4.7 - Principais resultados dos Programas Especiais no Nordeste

Os Programas Especiais aqui analisados, típicos do regime militar, tiveram um ponto comum: operaram em um ambiente que propiciou o esvaziamento das instituições de desenvolvimento regional. Apesar de o discurso dos militares centrar na retórica do desenvolvimento regional nordestino, na realidade os programas implantados neste período tiveram muitas características da “fase hidráulica”, que via na seca uma medida a ser combatida de imediato. Além disso, o II PND no Governo Geisel foi atropelado por uma forte crise internacional, devido principalmente ao choque do petróleo, com juros exorbitantes e aumento do endividamento externo. O efeito deste fenômeno se espalhou, inevitavelmente, para o Nordeste. Ao associar o atraso do Nordeste ao tradicionalismo e à baixa produtividade, a equipe econômica do Governo Federal via na modernização da agricultura a salvação para todos os problemas. A modernização vinha ainda sob as vestes da dinamização da economia nacional e regional, além da criação de empregos nos meios urbano e no rural. Por trás do discurso desenvolvimentista buscava-se, na realidade, evitar uma explosão demográfica e social no Nordeste, preconizada pelo Banco Mundial. Além disso, havia a necessidade de se criar uma classe média rural, capaz de estabilizar politicamente o regime.

Neste sentido, os Programas Especiais buscavam legitimar o Estado militar, enfrentando as tensões no campo, tentando atacar o problema das secas, pois os Programas de Emergência até então implantados geravam um custo alto para o Estado. Além disso, os Programas Especiais buscavam gerar empregos, essenciais para barrar a migração para as outras regiões e também para os grandes centros nordestinos. Segundo dados dos Anais da Reunião de trabalho sobre política de desenvolvimento rural do Nordeste (1984), em 1973, a SUDENE estimava que 81% das famílias que habitavam o meio rural recebiam uma renda salarial inferior ao limite considerado como de pobreza absoluta, concentrando-se no Sertão.

Porém, face à crise que se instalava no pós-74, iniciaram-se no interior da sociedade, o desenvolvimento de idéias que se contrapunham ao Governo, especialmente legitimadas pela desaceleração do crescimento. Grande parte do discurso em favor dos pobres e oprimidos advinha da Igreja, que culminou nos movimentos pró-redemocratização. Além disso, o resultado dos Programas Especiais para o Nordeste não surtiram o efeito esperado pelo Regime. Segundo dados da SUDENE (1985), o Projeto Sertanejo, por exemplo, recebeu 60% dos recursos estimados para 1980, decaindo para 50% dos relativos a 1981, além dos atrasos nas liberações destes recursos. Característica que não ficou restrita apenas ao Projeto Sertanejo, mas a todos os Programas Especiais. Além disso, como ressalta Carvalho (1987, p. 230):

Foram desfavoráveis a um melhor funcionamento a superposição e a falta de coordenação entre as diversas agências e Programas que, às vezes, atuavam em uma mesma área e com o mesmo público-meta, sem qualquer integração; a dispersão, duplicação e desperdício de recursos conseqüentes e a criação de uma pesada e custosa máquina burocrática para a administração dos Programas; o autoritarismo no planejamento e a viabilização dos seus projetos, excluindo os supostos beneficiários e as próprias equipes técnicas mais diretamente responsáveis pelas ações executivas dos processos de decisão, bem como a contradição existente entre alguns dos objetivos visados pelos Programas Especiais e os propósitos e procedimentos mais amplos das políticas agrícolas aplicadas no Nordeste por parte do Estado.

A questão fundiária e a necessidade de uma reforma agrária não foram resolvidas naquele momento e a modernização conservadora sobressaiu nos programas governamentais. Concomitantemente, os Programas Especiais também previam uma melhor adaptação do nordestino com o período das secas, mas nenhum dos programas especiais conseguiu tal objetivo. Com relação ao emprego, também previsto, os resultados daqueles programas foram insignificantes ou contraproducentes, conforme dados da SUDENE (1985). Alguns objetivos como o avanço da integração nacional foram atingidos, porém, permaneceram as disparidades inter-regionais, a fragilidade da região no período das estiagens e a pobreza. O Governo Federal, por sua vez, continuava com o discurso de que o problema do Nordeste, quase incontrolável, era por conta das secas, acabando com o projeto do GTDN, o qual determinava que a realidade do Nordeste era mais complexa do que somente a questão das secas.

4.7.1 – O cenário nordestino pós-milagre econômico

Como ressaltado no item anterior, os Programas Especiais não tiveram influência no sentido de alterar a estrutura econômica do Nordeste. Ao lado dos Programas Especiais no campo, o resultado da industrialização priorizou uma desconcentração produtiva em favor do Nordeste; a nova indústria nordestina passou a privilegiar uma rede de relações com outras regiões, alargando a estrutura produtiva. Todavia, o aumento do crescimento econômico verificado no Nordeste a partir da segunda metade da década de 60 tem estreita ligação com o comportamento da economia nacional: ambas cresceram e desaceleraram em períodos idênticos.

Nos anos 70 houve uma grande expansão do produto regional das regiões periféricas, particularmente do Nordeste, devido ao aumento da concentração de investimentos na região a partir de então. Esta concentração favoreceu, por consequência, o aumento significativo de sua participação do Nordeste do PIB brasileiro, no período de 1970 a 1999, como pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela 4.2 - Distribuição do PIB, segundo regiões – 1970 a 1999

REGIÕES	PRODUTO INTERNO BRUTO (%)				
	1970	1980	1985	1990	1999
Norte	2,2	3,3	4,2	5,3	4,5
Nordeste	12,1	13,1	15,0	17,0	13,1
Sudeste	65,0	61,3	59,2	56,0	58,3
Sul	17,0	17,0	17,0	16,0	17,8
C. Oeste	3,7	5,3	5,5	5,7	6,4
Brasil	100	100	100	100	100

Fonte: SUDENE. Região Nordeste do Brasil em números, 2003.

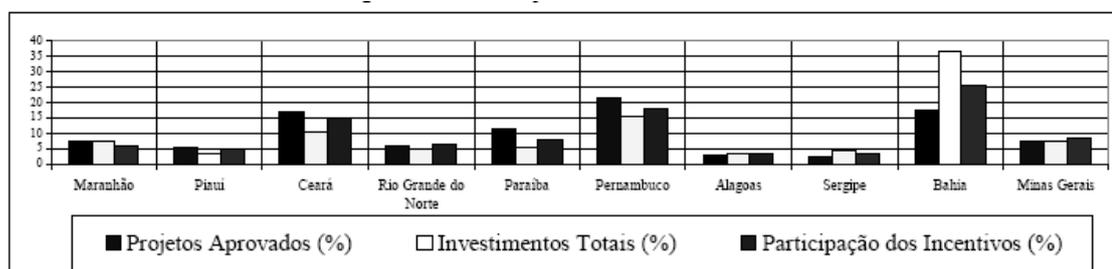
Cabe apontar as medidas que favoreceram este crescimento da região Nordeste, principalmente a partir dos anos 70. Em primeiro lugar, de 1960 a 1967 iniciou-se uma fase em que o Nordeste passou a ser contemplado com as alterações dispostas pela SUDENE, com uma maior capacidade de investimentos públicos na região. Além disso, os incentivos financeiros e fiscais da Superintendência foram atrativos para os investimentos privados, estimulando tanto as novas indústrias quanto as já existentes.

No período conhecido como “o milagre econômico”, que vai de 1967 a 1973, o Nordeste foi integrado à economia nacional, passando a acompanhar o dinamismo desta economia e apresentando um crescimento de 11% ao ano. Acompanhando o ciclo da “indústria pesada”, o Nordeste foi contemplado com a instalação de atividades econômicas

ligadas ao petróleo e à petroquímica, premiado com esta “desconcentração espacial da economia”.

Um terceiro aspecto que explica o crescimento da economia nordestina foi a inserção da mesma na política do II PND que, devido ao sonho do Brasil como “grande potência”, pode incrementar sua área de infraestrutura como transporte, energia e comunicações. Em grande parte esse crescimento deveu-se à migração das empresas do Centro-Sul para a região. O deslocamento de grandes grupos industriais concentrados no Sudeste que migraram para o Nordeste pode ser explicado levando-se em consideração diversos fatores, ressaltados por Guimarães Neto (1995): (1) desaceleração da economia nacional após o ciclo expansivo da fase do “milagre econômico”, cujos efeitos negativos se concentraram na região mais industrializada do país; (2) institucionalização das políticas setoriais do II PND, somados, em alguns casos, à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; (3) fortalecimento das organizações sindicais na região metropolitana em relação às regiões periféricas; (4) instituição de políticas ambientais restritivas, além da freqüente incidência de problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros e; (5) possibilidades de aproveitamento de vantagens locais a partir da exploração de determinados recursos naturais (ainda não incorporados ao sistema produtivo), com a ampliação e modernização da infraestrutura de transportes e comunicações nas novas áreas.

No entanto, este grande crescimento observado trouxe algumas conseqüências negativas para a região. Houve uma grande concentração industrial em determinadas cidades em detrimento de outras aumentando, assim, a desigualdade intra-regional. Importante observar que, segundo dados do BNB-SUDENE, de um total de 2.820 projetos aprovados pela antiga Superintendência entre 1962 a 1990, a grande maioria deles concentrou-se nos três principais centros nordestinos como Ceará, Pernambuco e Bahia, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo:

Gráfico 4.1 - Distribuição dos Incentivos/Investimentos – 1962 a 1990

Fonte: SUDENE. Região Nordeste do Brasil em números, 2003.

Isto pode ser explicado pela força dos empreendimentos controlados pelo capital nacional e internacional, que preferiam instalar-se em grandes centros urbanos. Entretanto, podemos também verificar que, à medida que o federalismo foi se alterando e diminuindo, inclusive quanto aos padrões cooperativos verticais entre a União e os estados, passou a haver uma diminuição no padrão de cooperação horizontal. Os próprios estados nordestinos passaram a dezoar, economicamente, em termos de investimento.

A crise dos anos 80, provocada em grande medida pelo endividamento externo do Brasil, reduziu a capacidade de investimento do Estado na economia como um todo. A partir desta data foram criados sucessivos planos de estabilização econômica, seguido de um desmantelamento do aparelho estatal, culminando na transformação de diversos órgãos dentre eles, a SUDENE e a SUDAM. Ainda com a crise econômica nacional, o Nordeste continuou crescendo e atingindo, inclusive, um PIB superior à média registrada pela economia brasileira no período, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela 4.3 - Taxa anual de crescimento do PIB do Brasil e do Nordeste – 1960 a 1998

PERIODOS	BRASIL (%)	NORDESTE (%)
1960-70	6,1	3,5
1970-80	8,6	8,7
1980-90	1,6	3,3
1990-98	2,7	3,0

Fonte: SUDENE. Boletim conjuntural Nordeste do Brasil, 2000.

Assim, como resultado do esforço de ampliação da capacidade produtiva nos diversos segmentos da economia regional, o PIB nordestino experimentou um crescimento exponencial a partir dos anos 60, elevando a contribuição regional na formação do PIB brasileiro de 13,2%

em 1960 para 17,0% em 1990, embora tenha caído para 16% em 1995.⁷⁰ No entanto, é preciso considerar também o impacto desse grande desenvolvimento da economia nordestina no interstício 1970 a 2000, quando em praticamente todas as regiões brasileiras houve um aumento considerável nos indicadores sociais; crescimento verificado tanto na fase de crescimento acelerado quanto na fase de retração e declínio nos anos 80 e 90, conforme verificado abaixo:

Tabela 4.4 - Indicadores sociais por regiões – 1970 a 2000

REGIÕES	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER POR REGIÕES				MORTALIDADE INFANTIL (% POR 1.000 NASCIDOS C/VIDA)				TAXA DE ALFABETIZAÇÃO (15 ANOS OU MAIS - %)				COEFICIENTE DE GINI PARA A RENDA			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000 ^a	1970	1980	1990	2000 ^a
Norte	54	64	68	68	96	81	101	29	63,0	69,4	75,9	88,4	0,534	0,589	0,591	0,537
Nordeste	44	52	59	66	151	121	88	43	46,1	54,1	63,5	73,4	0,596	0,618	0,622	0,576
Sudeste	57	64	67	70	86	71	71	21	77,1	83,6	88,2	92,2	0,615	0,584	0,578	0,546
Sul	60	67	70	71	77	61	62	18	76,5	84,2	88,7	92,2	0,574	0,574	0,567	0,527
C. Oeste	56	65	68	69	81	78	80	21	67,5	76,5	83,9	89,2	0,519	0,626	0,610	0,572
Brasil	53	60	65	68	114	88	52	29	67,0	74,7	80,6	86,7	0,639	0,611	0,602	0,566

Fonte: SUDENE. Estudo para inserção da SUDENE nos subgrupos de trabalho do MERCOSUL, 1995.

Pelos dados da tabela, podemos constatar que mesmo havendo uma melhoria significativa no nível de vida dos nordestinos, ainda existem grandes defasagens do Nordeste em relação às demais regiões. A expectativa de vida apresentou uma melhora significativa no Nordeste: em 1970 era de 44 anos, aumentando em 2000 para 66 anos. Uma comparação no mesmo período revela que a expectativa de vida no Sudeste, no mesmo período considerado, aumento de 57 anos para 70 anos. O mesmo pode-se dizer em relação à mortalidade infantil e à taxa de alfabetização; apesar da melhora nos indicadores, os valores apresentados pela região Nordeste ainda permanecem bastante discrepantes se comparados ao restante da federação.

Outro indicador que demonstra a disparidade do Nordeste em relação ao restante das regiões brasileiras é a incidência da pobreza que caracteriza a região, com um quadro que denota com nitidez a assimetria existente entre o crescimento econômico e a evolução dos indicadores sociais nos quarenta anos de atuação da SUDENE:

⁷⁰ Dados da SUDENE, Carta de conjuntura nordeste do Brasil, 1999.

Tabela 4.5 - Número de pobre e incidência da pobreza absoluta e relativa – 1970/1980/1988/1999

REGIÕES	PARTICIPAÇÃO DOS POBRES POR REGIÕES								PARTICIPAÇÃO DOS POBRES POR REGIÕES NO TOTAL DO PAÍS			
	1970		1980		1988		1999		1970	1980	1988	1999
	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	1.865,3	59,3	1.738,4	30,9	1.327,4	29,1	3.813	36,2	4,2	5,9	3,0	8,8
Nordeste	19.422,1	76,8	16.657,2	49,6	23.776,3	58,8	21.873	48,8	43,5	56,6	53,0	50,7
Sudeste	13.178,5	37,7	5.968,2	12,0	11.426,1	18,5	11.491	17,0	29,5	20,3	25,5	26,6
Sul	7.568,2	51,4	3.336,5	18,2	5.418,0	25,0	4.402	18,3	16,9	11,3	12,1	10,2
C. Oeste	2.640,5	58,4	1.746,7	24,1	2.874,6	29,7	2.463	22,3	5,9	5,9	6,4	5,7
Brasil	44.674,6	54,1	29.447,0	34,8	44.822,4	32,5	43.129	27,7	100	100	100	100

Fonte: GUIMARÃES NETO, 1995.

Pelos dados fornecidos acima podemos notar que, regionalmente, o Nordeste apresentou melhora no número de seus pobres. Por outro lado, uma análise mais atenta demonstra que, comparado a outras regiões do país, houve um aumento significativo, em cada década, do número de indivíduos pobres nordestinos. Assim, os números apontam que permaneceram profundas as desigualdades na federação brasileira, com o Nordeste destoando das demais regiões no que diz respeito à miséria.

Além disso, é preciso considerar que o desenvolvimento nordestino dos anos 70 foi, em grande medida, caracterizado pela sua integração com as demais regiões do país, inclusive com as indústrias do Sudeste. Nas quatro décadas que sucederam a criação da SUDENE, o Nordeste cresceu em média mais que o Brasil, fazendo o PIB disparar. Porém, é preciso ressaltar que esse desenvolvimento foi impulsionado, em grande medida, pela integração do Nordeste com o restante do país e não somente por uma valorização da região.

Em todo esses processo, durante o regime militar, a SUDENE participou como coadjuvante da política federal. Diversas críticas reforçam e explicam o enfraquecimento da Superintendência por meio de três fatores principais. Em primeiro lugar, a SUDENE deu excessiva atenção à industrialização à custa da agricultura, característica essa, aliás, do período militar. Em segundo lugar, o programa de incentivos fiscais não teve efeitos sobre a expansão das oportunidades de emprego e, por fim, a utilização do mecanismo 34/18 levou a uma concentração da produção em torno de áreas metropolitanas como Recife, Salvador e Fortaleza. Os projetos de colonização, previstos na proposta inicial da SUDENE, não foram colocados em prática. De acordo com Maranhão (1982, p. 98):

O único projeto de colonização em grande escala iniciado pela SUDENE – do Nordeste do Maranhão – resultou em um completo fracasso. A

expectativa da SUDENE era transferir 25.000 famílias para os vales úmidos do Maranhão em 5 anos e até 1972 somente 875 famílias tinham sido colocadas na área. Os projetos agrícolas, do mesmo modo constituíram uma parte menor das atividades da SUDENE e as ações desta agência limitaram-se a projetos de modernização e irrigação, assistência técnica, pesquisa agrícola e programas de extensão.

Outro ponto de crítica que perpassou toda a duração dos trabalhos da SUDENE culminando, inclusive, em um dos motivos que levaram à extinção da mesma, foi a utilização dos incentivos fiscais. De acordo com Diniz (2004), no período compreendido entre 1960-1969 foram aprovados pela SUDENE 721 projetos industriais, com as seguintes fontes de recursos: 45% eram oriundos do sistema de incentivos fiscais; 17% de financiamento de bancos oficiais; 13% de financiamento estrangeiro e somente 25% do setor privado. Segundo o autor em tela, à medida que a SUDENE se enfraquecia politicamente a participação do Nordeste no sistema de incentivos fiscais diminuiu de 100% em 1962 para 21% em 1977. Cardoso (2006, p. 123) aponta que:

Argumentava-se que raramente o mecanismo 34/18 beneficiava os capitais locais, tendo, ao invés disso, oportunizado uma maior penetração das indústrias do Centro-Sul no Nordeste. Neste sentido, a eficácia da política de atração industrial a partir de incentivos fiscais é fortemente questionada, pois de um total de 763 empresas industriais que receberam incentivos até 1978, apenas 438 estavam funcionando normalmente no ano seguinte, enquanto que 88 estavam ainda em instalação, 104 funcionavam com problemas e 133 estavam simplesmente paralisadas, evidenciando falhas no sistema de concessão de incentivos, posto em prática pela SUDENE.

Além disso, alguns autores⁷¹ apontam que a industrialização nordestina gerou uma diversificação muito grande da indústria regional, resultado de um abandono por parte da SUDENE das técnicas de programação industrial, responsáveis por aprovarem os investimentos através dos requisitos de viabilidade técnica, econômica e financeira. Isto significa que parte das indústrias instaladas no Nordeste tinha por prerrogativa tecnologias intensivas de capital, gerando um número reduzido de empregos, diretos e indiretos, incorporando uma pequena parcela da mão-de-obra local.

Por fim, um dos aspectos da atuação da SUDENE diz respeito à maneira desequilibrada com que se deu a industrialização da região, com uma grande concentração em

⁷¹ Entre eles MARANHÃO (1982) e CARDOSO (2006).

torno de capitais como Recife, Salvador e Fortaleza. Tal fator acabou agravando as desigualdades intra-regionais e aumentando os problemas inerentes às regiões metropolitanas.

Neste sentido, embora o governo militar tivesse a intenção de promover a integração geográfica por meio de suas políticas de desenvolvimento regional, o que se percebeu, através desta análise do período, foi que deixou de ser privilegiado um tratamento diferenciado para a dimensão regional nordestina. A questão regional tornou-se uma questão nacional, mesclando-se a esta última e a SUDENE perdeu, definitivamente, o posto de instituição, dentro do federalismo brasileiro, com capacidade de gerenciar as atividades produtivas do Nordeste.

4.8 - Novas medidas para a superação da desigualdade nordestina

Como dito anteriormente, o papel dos governadores durante o regime militar foi restrito a fazer uma bela propaganda dos avanços obtidos pelo Nordeste e pela SUDENE, a fim de ajudar na legitimação do Governo central. Todavia, a seca de 70 e a situação de flagelados em que se encontrava a maioria da população tornava visível “aos olhos do Brasil” o que a elite política tentava esconder. Foi então a partir do Governo Figueiredo que este relacionamento dos governadores estaduais nordestinos começou a mudar, por meio de reivindicações de maiores recursos, tratamento diferenciado para o Nordeste e de maior eficiência para os Programas implantados na região.

Este movimento reivindicatório por parte dos governadores estaduais teve prosseguimento com as eleições de 1982, quando houve a vitória massiva do partido governista do Nordeste em relação ao restante da federação, levando Tancredo Neves a ressaltar que “o PDS é um partido nordestino” (CAVALCANTI, 1993). O voto direto, naquelas eleições, dava aos governadores também outro peso político. Para estes novos representantes estaduais assumir uma nova postura política, menos submissa e mais reivindicatória e crítica era uma questão de sobrevivência. Isso porque, com a crise e os anos seguidos de seca, a economia da quase totalidade dos estados nordestinos encontrava-se afetada e os problemas sociais avolumavam-se. Para que se tenha uma idéia dessa situação, o Ceará não dispunha de recursos para pagar ao seu funcionalismo e, conforme revelações do ex-Superintendente da SUDENE Valfrido Salmito, à revista *Veja* (de 23 de março de 1983), a primeira notícia importante recebida por Gonzaga Mota, novo governador do Ceará, logo após a sua posse foi a de que a cidade de Quixerê estava sendo invadida por quatrocentos retirantes famintos (CARVALHO, 1987).

Não havia mais espaço para a omissão, até porque 90% do território nordestino encontrava-se em estado de emergência, o que correspondia a um total de 1200 municípios atingidos (GOMES, 2001). Os problemas do Nordeste estavam sendo discutidos na grande mídia, inclusive com programas de ajuda aos flagelados pela seca realizados pela rede Globo de Televisão.⁷² Neste sentido, os governadores, apoiados pelo voto direto que lhes dava maior autoridade, começaram a declarar publicamente seu descontentamento em relação às políticas federais de ajuda ao Nordeste, bem como em relação aos Programas implantados. Aliado aos governadores, o Banco Mundial, ao avaliar o resultado dos Programas financiados, considerou os resultados modestos e, em alguns casos, negativos.

Por meio de estudos sobre os Programas, o Banco Mundial formulou uma nova maneira de intervenção, apresentando à SUDENE e ao Governo central um novo projeto para a região. Enfatizava que os Programas Especiais deveriam ser unificados evitando, assim, a pulverização de recursos e necessitando, para isso, do fortalecimento da SUDENE. Mario Andreazza, então Ministro do Interior do Governo Figueiredo, se colocou ao lado dos Governadores e do Banco Mundial como um defensor dos problemas nordestinos, reconhecendo as dificuldades causadas pelas secas e a necessidade de uma política regional mais eficiente. Na realidade, segundo fonte de Iná de Carvalho (1987), Andreazza visava ao cargo de Presidente da República para suceder Figueiredo em anos posteriores e, por esta motivação política, utilizava a ajuda ao Nordeste como um discurso para capitalizar votos na convenção do PDS e no Colégio Eleitoral.

Esta conjuntura foi então propícia para que entrasse em cena o último projeto de salvação do Nordeste no período autoritário: o “Projeto Nordeste”. Com a articulação do Banco Mundial, do Ministério do Planejamento, do Interior e da Agricultura, bem como da SUDENE, o Projeto visava dar salvação aos Programas Especiais anteriormente implantados, unificando todos os projetos e novamente tentando resolver questões antigas, não solucionadas com os programas anteriores como o apoio aos pequenos produtores rurais, a questão fundiária, ampliação do acesso à terra e à água e a resolução para as secas. A Questão Nordeste novamente aparecia sob os auspícios do movimento que traria à tona a redemocratização do Brasil.

Em 1982 iniciaram-se uma série de debates, envolvendo a SEPLAN e a SUDENE, onde foi elaborado o documento intitulado: *Diretrizes para a Ação do Governo Federal e*

⁷² Em 1983, a Rede Globo idealizou o Projeto *Nordestinos – O Brasil em Busca de Soluções*, que debatia em rede nacional os problemas da região e a organização da Campanha *Nordeste Urgente*, que previa ajuda aos flagelados. Fonte: Rede Globo de Televisão. Disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/Memoriaglobo/0,27723,GYN0-5273-238203,00.html>

Promoção do Desenvolvimento Rural no Nordeste, que dava o salto inicial para os trabalhos a serem implementados a partir de então. O Projeto Nordeste foi colocado em prática em meados de 1983 e na primeira fase previa-se a concepção de uma política regional, por meio do estabelecimento de quatro grupos de trabalho.⁷³ Após a conclusão dos grupos de trabalho, em 1984, diversos diagnósticos sobre os Programas Especiais como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, PROHIDRO e a atuação do PROÁLCOOL foram elaborados. O Projeto Nordeste previa a intensa participação dos governadores, com ações descentralizadas em cada estado a fim de engajar estes atores políticos com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). Visava corrigir as distorções dos Programas Especiais anteriormente implantados, retomando os objetivos básicos destes programas e que não haviam sido efetivamente implantados.

Entretanto, a euforia para a implantação do Projeto Nordeste não foi equivalente ao resultado do alcance atingido pelas medidas. Os projetos dos Grupos de Trabalhos receberam uma sucessão de retoques, desfigurando a proposta e as recomendações iniciais. Como ressalta Carvalho (1987), as questões referentes à reformulação fundiária, por exemplo, receberam tantas filtragens pelo Ministério Extraordinário e pelo INCRA que estavam completamente irreconhecíveis ao final.

Na realidade, o Projeto Nordeste era uma medida política a fim de estreitar, por um lado, a aliança entre os governadores de estado recém-eleitos com as bases políticas locais, preparando o terreno para a candidatura presidencial de Mario Andreazza, Ministro do Interior. Por outro lado, o apoio dos governadores ao projeto federal visava angariar recursos para administrar seus estados, visto que a maioria deles encontrava-se em crise financeira. Como em outros momentos da história política brasileira, estes personagens visavam o atendimento para os seus estados, pouco lhes interessando se era uma política de dimensões regionais ou nacionais.

Como em outros momentos de intervenção estatal no Nordeste, o fracasso do Projeto Nordeste não produziu alterações na estrutura fundiária da região, nem nos interesses oligárquicos bastante arraigados. Tanto que, para atender ao pequeno produtor rural, era necessário alterar a estrutura de posse e do uso da terra, considerado um atraso e um obstáculo para a modernização da agropecuária nordestina. Todavia, nem mesmo o Estatuto da Terra

⁷³ Os grupos de trabalho tinham as seguintes incumbências: Grupo I – elaborar estudos de caráter macro-regional e uma proposta de política regional; Grupo II – realizar a avaliação dos instrumentos setoriais para o desenvolvimento rural nordestino; Grupo III – avaliar os programas especiais e setoriais de desenvolvimento ao pequeno produtor rural do Nordeste e Grupo IV – elaborar o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, por estado.

conseguiu dar prosseguimento às desapropriações rurais a fim de promover uma regularização fundiária eficiente. Isso devido à secular estrutura de poder local. Além disso, ao prever a descentralização da operacionalização das ações, o Projeto Nordeste transferia a responsabilidade da execução para estados e municípios, que passaram a utilizar esta prerrogativa conforme as conveniências das oligarquias e interesses locais, inclusive concedendo benefícios.

Os ânimos em torno do fracasso do Projeto Nordeste se acalmaram porque no fim do Governo de Figueiredo o interesse dos governadores estaduais voltou-se para a candidatura de Mario Andreazza. Quando tal perspectiva se frustrou⁷⁴, os governadores reorientaram suas ações para assegurar espaço político na transição que então se iniciava e para sustentar as alianças em torno de Tancredo Neves. Novamente a questão Nordeste saiu da pauta governamental, ofuscada pelas mudanças institucionais que anunciavam a chegada da redemocratização. A SUDENE continuava adormecida, sem colocar em prática seus preceitos iniciais contidos no GTDN.

4.9 - Mudança institucional e futuro da SUDENE

As instituições são formadas para ter durabilidade no tempo, como já ressaltamos anteriormente; no entanto, segundo Goodin (1996, p. 25), elas não são eternas e imutáveis, mas as regras internas, os constrangimentos formais e informais que circundam uma instituição fazem com que a mudança seja dificultada. Todavia, as motivações para que ocorram mudanças institucionais são variadas e ainda segundo o autor, podem ocorrer por três motivações: acidente, evolução ou por intenção:

There are, roughly speaking, three basic ways in which social institutions (or human societies more generally) might arise and change over time. First, might occur by accident. There are, on this account, no forces of natural or social necessity at work, no larger causal mechanisms driving things. What happens just happens. Second, social change might be a matter of evolution. As in biological analogues from which these models borrow, the initial variation might have occurred utterly at random, as a matter of pure accident and happenstance. Third, social change might be a product of intentional intervention. That is to say, the change might be the product of

⁷⁴ Mario Andreazza foi indicado pelo Presidente Figueiredo, para sucedê-lo. Entretanto, Andreazza foi obrigado a concorrer na Convenção Nacional do Partido (PDS), quando o deputado Federal Paulo Maluf também se candidatou. Andreazza foi então derrotado na convenção nacional do partido, em 11/08/1984, fato que motivou a racha do partido, dando origem à Frente Liberal (posteriormente PFL, atual Democratas), que apoiou o candidato da oposição, Tancredo Neves, vencedor das eleições presidenciais.

the deliberate interventions of purposive, goal-seeking agents. Those agents might be either isolated individual or organized groups.

North (1993, p. 38) salienta que a mudança geralmente ocorre devido a uma atitude revolucionária, mas mesmo assim é incremental, não acontece abruptamente:

The process of change is overwhelmingly incremental. (...) Therefore, except in case of gridlock, institutional change will occur at those margins considered most pliable in the context of the bargaining power of interested parties. The incremental change may come from a change in the rules via statute or legal change. For informal constraints there may be a very gradual withering away of an accepted norm or social convention or the gradual adoption of a new one as the nature of the political, social, or economic exchange gradually changes.

A mudança verificada na SUDENE, no período militar, foi conduzida pela mudança de regime, intencional, portanto, o qual retirou as prerrogativas democráticas da sociedade, rompendo com antigas instituições, como abordamos neste capítulo. Foi um golpe nas prerrogativas elaboradas por Furtado e toda a estrutura que havia sido montada para a superação do atraso nordestino. Todavia, mesmo antes do período militar, o projeto inicial de Furtado, como apontamos no final do capítulo anterior, encontrava dificuldade para consolidar-se. Em relação ao período pós-1964, podemos apontar três fatores que indicam mudanças na SUDENE. Em primeiro lugar, a Superintendência foi rebaixada do *status* de um órgão ligado à Presidência da República e passou a estar atrelada ao Ministério do Interior e à SEPLAN. Este motivo já indica claramente que o Governo, naquele momento, não intencionava manter os poderes conferidos à instituição por Kubitscheck. As acusações de Furtado pertencer ao partido comunista também contribuíram, no plano moral, para a desvalorização da Superintendência e para a descrença de que ela podia auxiliar no desenvolvimento do Nordeste.

Em segundo lugar, ao enfraquecer a SUDENE, o Regime Militar trouxe à tona antigas instituições que estiveram fortemente atreladas às oligarquias rurais e que historicamente desviaram recursos financeiros para auxiliar os latifundiários, a exemplo do DNOCS. Quase todos os Programas Especiais elaborados durante este período contavam com a execução ou o planejamento do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Este foi um claro indicativo de que o atendimento a estas elites rurais foi, de alguma maneira, contemplado.

Em terceiro lugar, os Planos elaborados pelos militares, especialmente aqueles atrelados aos Programas Especiais, desconsideraram todos os estudos anteriormente realizados pelo GTDN e pela própria SUDENE, que afirmavam que o problema do Nordeste não eram as secas, mas sim o subdesenvolvimento. Que mesmo nas áreas úmidas, a situação de miséria era enorme. Todavia, esta descoberta foi desconsiderada pelos militares, que voltavam toda a atenção para programas que buscavam a modernização da agricultura e da agroindústria, aplicando, essencialmente, medidas corretivas para o fenômeno das secas, retrocedendo à “fase hidráulica” de intervenção estatal.

Porém, como indicamos neste capítulo, apesar de todos estes fatores acima descritos e, principalmente, de a SUDENE ter sua importância reduzida enquanto uma instituição planejadora do desenvolvimento, o projeto inicial do GTDN e de Furtado teve uma sobrevida no período militar. Não inteiramente, obviamente, mas algumas considerações contidas no projeto do GTDN ainda foram cumpridas nos governos de Castelo Branco e Costa Silva sendo rompidos, definitivamente, os princípios furtadianos no Governo Médici. Esta sobrevida pode ser explicada também por North (1993), que afirma que a mudança institucional que se processa de maneira revolucionária altera as regras formais das instituições, mas as informais levam um tempo maior para se modificarem completamente, pois estão contidas nos modelos mentais dos indivíduos. Além disso, as instituições eficientes, ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que faz com que sua estrutura normativa seja preservada da ameaça da mudança:

Revolutionary change, however, is never as revolutionary as its rhetoric would have us believe. It is not just that the power of ideological rhetoric fades as the mental models of the constituents confront their utopian ideals with the harsh realities of post-revolutionary existence. Formal rules may change overnight, but informal constraints (which may be the result of deep-seated cultural inheritance because they have traditionally resolved basic exchange problems) results in tensions that typically get resolved by some restructuring of the overall constraints – in both directions – to produce a new equilibrium that is far less revolutionary than the rhetoric (NORTH, 1993, p. 39).

Além disso, apesar de o regime militar ter alterado profundamente a sociedade brasileira, produzindo uma grande concentração de poder na órbita federal, a SUDENE permaneceu. Ela não foi extinta, ao contrário do que esperava o próprio Furtado, conforme seu discurso em seu livro de memórias *A fantasia desfeita* (1989). Obviamente, a SUDENE continuou atuando sem as prerrogativas de outrora, mas a não extinção é uma prova da

solidez institucional da Superintendência, naquele momento. A extinção viria anos mais tarde, em 2001, provando, portanto, que este processo foi gradual:

A maioria das mudanças institucionais, no entanto, caracteriza-se por ser um processo incremental, ao invés de totalmente reconstutivo ou destrutivo. Uma vez estabelecidas, as instituições tendem a desenvolver uma vida própria. O processo de criação institucional é um processo que tende também a aumentar a sobrevivência das instituições. Grande parte das instituições formais são estabelecidas por lei. (...) Isto torna a dissolução de uma instituição deste tipo algo difícil – embora isto não seja impossível. Todavia, ela permanece suscetível à mudança, sendo esta produto, por sua vez, de decisões institucionais internas que alteram, em geral de forma sutil, a distribuição de recursos (LEVI, 1991, p. 91).

A não extinção da SUDENE no período militar advém do fato de que segundo Thelen e Steinmo (1992), as instituições não operam em um *vacuum*, mas criam caminhos que permitem interagir com o grande contexto socioeconômico no qual estão instaladas. Assim, a SUDENE não foi extinta porque os militares sabiam que o Nordeste continuava a destoar em níveis desigualdade quando comparado com as demais regiões e que a exclusão da Superintendência, naquele momento, poderia causar um desgaste ainda maior à região. Todavia, os resultados que a SUDENE apresentava não eram condizentes com o que Furtado desejou inicialmente.

Embora admitam que as instituições possam ser resistentes às mudanças, Thelen e Steinmo (1992) destacam que as mudanças institucionais acontecem de forma sutil, em resposta às alterações no contexto socioeconômico ou político. Esta incrementalidade no processo de mudança institucional leva ao entendimento de que a direção da mudança é determinada pela *path dependency*. E dentro deste conceito de *path dependency*, há a noção de “momento crítico” (*critical juncture*). Segundo Fernandes (2002, p. 85):

Momento crítico é definido como um período de significativa mudança, que normalmente ocorre em distintos caminhos por diferentes países (ou outras unidades de análise), e que é hipotetizado para produzir legados distintos. O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica, vivida por um ou vários países, Estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional.

E ainda:

O tempo de duração desse momento crítico pode ser de anos ou até décadas, durante os quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado (ou path dependency) (FERNANDES, 2002, p. 86).

Collier e Collier (1991) ampliam este debate e apontam que o momento crítico pode acontecer devido a uma clivagem ou crise, que é uma situação na qual ocorre um rearranjo das forças políticas e sociais, levando à emergência de uma situação revolucionária ou de reforma, que deixará um legado. Todavia, existe um fim para esse legado que deve inevitavelmente ocorrer em algum ponto, sendo importante para uma análise descobrir e localizar os pontos de descontinuidade e autodestruição do objeto que se analisa.

Isso posto para nossa análise, consideramos que o momento crítico pelo qual passou a SUDENE aconteceu durante o regime militar, especificamente no governo do General Médici. A partir daí, nossas constatações levam-nos a acreditar que aos poucos a Superintendência foi se esfacelando, não conseguindo mais retroceder ao projeto inicial de Furtado. Sua extinção em 2001 seria então fruto desta grande mudança institucional ocorrida ou, mais especificamente, deste momento crítico. Os capítulos que seguem possuem o intuito de positivar ou negar esta nossa hipótese central de que as mudanças institucionais processadas ao longo do tempo contribuíram para seu esfacelamento e conseqüente extinção.

4.9.1 – A transição democrática

O processo de transição política ocorrido no Brasil durante a década de 80 inclui-se nos chamados processos de transição, ocorridos em outros países da América Latina. Este processo de abertura política iniciou-se em 1973, no Brasil, com o General Ernesto Geisel na Presidência da República. Porém, havia dentro do regime militar uma diferença substancial na conduta dos militares ditos “liberais”, favoráveis ao autoritarismo, mas concebiam o regime como alto temporário, ocasionalmente necessário para manter a ordem. Do outro lado, estavam os “duros” do Regime Militar, que viam a participação dos militares como função mais permanente na sociedade.

Neste sentido, para alcançar o objetivo da mudança política, era preciso isolar o setor da linha dura e estabelecer um canal de comunicação com os setores políticos regionais a fim de iniciar o processo da liberalização. Segundo Abrucio (2002), era preciso ter aliados civis fortes que seriam instalados nas governadorias, servindo de suporte ao projeto de Geisel.

Para as eleições de 1974 era previsto uma vitória da ARENA, porém, o resultado final apresentou um aumento das cadeiras do MDB tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal (SALLUM JR, 1996; ABRUCIO, 2002). Os eleitores dos grandes centros votaram contra o governo. O Presidente Geisel e posteriormente o Presidente João Figueiredo tomaram medidas para evitar pressões maiores por parte dos descontentes e também para conseguir apoio político para controlar o processo de liberalização do regime.

Na barganha por maior apoio político foi elaborado um projeto econômico por parte do Presidente Geisel. Assim, o II PND provocou uma grande desconcentração espacial das atividades produtivas (GUIMARAES NETO, 1986), antes concentrada em São Paulo. Como abordamos nos tópicos acima, esta desconcentração favoreceu, sobretudo, as regiões mais pobres como o Nordeste. Tal desconcentração produtiva tinha um elemento político forte: conseguir apoio político de outros estados e também, como analisou Abrucio (2002), tornar, a longo prazo, o federalismo mais multipolar, enfraquecendo os estados mais ricos especialmente São Paulo. Ao mesmo tempo, o fortalecimento dos estados mais pobres, geralmente os opositores do Governo, daria sustentação ao regime.

Não somente o II PND buscou fortalecer os estados mais fracos economicamente, como diversas outras medidas federais visaram transferir recursos financeiros em troca de apoio político. Uma delas foi o mecanismo de transferência negociada, para os estados do bloco Norte/Nordeste/Centro-Oeste, assim como o aumento dos estados destas regiões na participação do FPEM. Por outro lado, alguns benefícios eram concedidos também aos estados ricos, como mudanças no ICMS que favoreceriam estes estados mais industrializados; além disso, o Governo Federal estabelecia regras mais frouxas para a contratação de empréstimos por parte dos estados mais desenvolvidos em relação ao Exterior.

Com o avanço do MDB e o temor da ARENA, diversas outras medidas foram tomadas como o lançamento do “Pacote de Abril”, que continha uma série de normas para dificultar o avanço dos oposicionistas. Grosso modo, este pacote visou evitar que o MDB conquistasse a maioria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além das governadorias estaduais.

No entanto, não foi preciso que o cargo de governador fosse composto por parlamentares da ARENA para melhorar o relacionamento com o Governo central. Isso porque a passagem dos governadores arenistas de 1974 para 1978 representou acréscimo de poder aos Executivos estaduais, principalmente em termos da barganha estabelecida com o Governo Federal. O relacionamento destes governadores com o Governo Federal passou a mudar radicalmente, não oferecendo mais apoio incondicional aos planos dos militares. Iniciava-se, assim, um processo de rompimento com o chamado federalismo unionista-

autoritário, cujo ápice aconteceu em 1982, com as eleições para Governador de Estado, instalando o chamado federalismo estadualista.

Os governadores eleitos em 1982 representaram o fortalecimento das máquinas públicas estaduais e também o enfraquecimento do regime militar. Ao longo de toda a década de 80 as unidades subnacionais aumentaram suas receitas financeiras à medida que a União diminuiu a sua. Inaugurava-se um federalismo caracterizado essencialmente pela descentralização e pela transferência de poder e de recursos financeiros às unidades subnacionais. Um dos marcos desta descentralização foi a Emenda Passos Porto, em 1983, que aumentava a participação de estados e Municípios em seus Fundos de Participação.

Nestes anos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, dois pontos merecem destaque: o primeiro foi uma crise do Poder Central que se enfraqueceu perante as unidades subnacionais. Este enfraquecimento teve projeções nas políticas de desenvolvimento planejadas a partir de então. Isso porque o Governo Federal perdeu a capacidade de atuar como condutor do desenvolvimento, fator também relacionado com o esgotamento do modelo do Estado Desenvolvimentista. Além disso, com o fim do federalismo unionista-autoritário e a inauguração do federalismo estadualista, boa parte das incumbências do Governo Federal passou a ser de responsabilidade dos governos estaduais.

Como analisou Brasília Sallum Jr (1996), a partir dos anos 80 houve uma crise do Estado Nacional, que passou por uma crise de hegemonia em termos Gramscianos. O maior obstáculo a ser enfrentado pela Constituição de 1988 foi exatamente o de oferecer subsídios para a organização federativa nos moldes do novo regime democrático que então se instalava. Abordaremos estes detalhes no capítulo posterior.

Conclusões Preliminares

Este capítulo pretendeu fornecer elementos explicativos para as mudanças ocorridas nas orientações da SUDENE enquanto uma arena de planejamento regional. O período militar promoveu uma grande centralização de recursos e de poder no Executivo Federal inaugurando o chamado modelo federativo unionista autoritário (ABRUCIO, 2002). A SUDENE perdeu o posto de ser vinculada à Presidência da República, sendo integrada ao recém-criado Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (MECOR), transformado, posteriormente, em Ministério do Interior. Celso Furtado foi obrigado a deixar o país, deixando também o trabalho iniciado anteriormente para desenvolver o Nordeste.

Como salienta Sallum Jr (1996), o período militar-autoritário nunca teve homogeneidade e caracterizou-se por uma duplicidade normativa constitucional/institucional, resultante de polarizações ideológicas dentro do bloco militar. O grupo “Castelista” (1964-1967), como destacamos, com o Ministro Roberto Campos, tratou de propor medidas visando uma transformação do setor agrícola, preconizando a realização de uma reforma agrária. Castelo Branco considerava que para a estabilidade do novo regime, a revitalização do campo era essencial a fim de conter agitações, preocupação que perpassou também o Governo de seu sucessor, Costa e Silva.

Na formação do Governo Costa e Silva, a Superintendência foi entregue ao General Euler Bentes, que atuou diretamente com o general Albuquerque Lima, Ministro do Interior. Ambos os atores políticos pertenciam à chamada Ala Nacionalista das Forças Armadas e que tinha como pressupostos a soberania, a segurança e a integração da nação. Costa e Silva foi responsável por aprovar o IV Plano Diretor da SUDENE (1969-1973), o qual trazia algumas concepções do GTDN, especialmente pela trajetória do Ministro Albuquerque Lima que fez parte do Conselho Deliberativo do CODENO. Assim, nota-se que houve uma sobrevida do Projeto do GTDN, durante os dois primeiros governos do período militar, devido a dois fatores principais. Em primeiro lugar, os militares não tinham um projeto para o Nordeste, sendo mais fácil continuar com os pressupostos do GTDN e da própria SUDENE. Em segundo lugar, o Nordeste continuava apresentando baixos níveis de desenvolvimento necessitando, ainda, da ajuda federal.

Vale destacar que esta sobrevida do projeto inicial da SUDENE foi curta e transformou-se durante a transição do Governo de Costa e Silva para o Governo Médici. No governo Médici houve início do processo de esvaziamento e marginalização da SUDEN, não tendo mais a Superintendência qualquer peso na determinação das políticas implementadas. Prova disso está no fato de que o IV Plano Diretor foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, cujo objetivo central era incorporar o processo de desenvolvimento do Nordeste ao processo de desenvolvimento nacional, com o intuito de construir um sistema econômico moderno. As desigualdades regionais seriam combatidas pelo efeito que estes planos nacionais teriam sobre as regiões subdesenvolvidas.

As transformações na SUDENE durante o Governo Médici foram grandes. Isso porque o Ministério do Planejamento instituiu o “Sistema de Planejamento Federal”, pelo Decreto nº 71.353 de 09/11/1972, firmado pelo General Emílio Médici, pelo Ministro João Paulo dos Reis Velloso e pelo Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Dizia textualmente o Decreto n. 71.353: “Art. 6º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento,

notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais”. (BRASIL, 1972, p. 3).

Com o término do Governo Médici algumas orientações prevaleceram nos anos seguintes, respondendo aos princípios de “continuidade”, “coordenação” e “aperfeiçoamento” dos governos militares. Com o governo de Geisel (1974-1979), o discurso com relação ao Nordeste continuava o mesmo: de superação da desigualdade, do tradicionalismo e da baixa produtividade agropecuária. Todavia, a necessidade de legitimação deste Regime também previa ressaltar os êxitos obtidos com os programas governamentais a fim de não espantar os investidores. No bojo deste novo governo Geisel surgiu o ambicioso II PND (1974-1979) cujos objetivos eram completar a matriz industrial do país e diminuir a dependência externa, além de estimular mecanismos que possibilitassem uma maior complementaridade inter-regional. Para o Nordeste, em particular, o II PND pretendia incrementar o produto nacional e regional aproveitando os tipos específicos do produto que a região pudesse oferecer.

Neste processo, a SUDENE atuou como simples coordenadora e supervisora das ações, o que por si só já reflete a crescente marginalização que a instituição vinha sofrendo nos processos de decisão política. Além disso, a questão regional não era tratada através de uma instituição específica, mas obedecia a estratégia do Governo Federal que enfatizava a necessidade de integração das regiões brasileiras à economia nacional e não mais a redução das desigualdades regionais. Paralelamente ao enfraquecimento da SUDENE, este período caracterizou-se pelo fortalecimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e do Ministério do Interior.

Com o II PND, surgiram os chamados Programas Especiais, responsáveis pela modernização da agricultura. Estes Programas Especiais, criados pelo regime militar, tinham objetivos claros que reforçavam o caráter de uma modernização conservadora à medida que propunham a modernização da infraestrutura agrícola e a transformação da agropecuária tradicional em economia de mercado.

A conclusão a que se chega ao analisarmos os programas dos militares para o Nordeste é que prevaleceram as estratégias conservadoras e, sobretudo, concentradoras típicas do regime político em vigor naquele momento. Além disso, o papel da SUDENE foi residual, fazendo com que a instituição tivesse apenas um caráter consultivo, não mais de planejamento e execução. Argumentamos que perdurou, neste momento, a cooperação vertical tradicionalista, onde o Governo central era o grande detentor de poder e o repassava da

maneira que lhe convinha, conforme pudemos observar com o andamento dos Projetos por ele empreendidos.

Concluimos com este capítulo que a partir do regime militar, houve um esfacelamento da SUDENE enquanto uma instância capaz de intermediar as atividades produtivas no Nordeste. O histórico da Superintendência até 1964 demonstra a fragilidade da instituição, com grandes dificuldades para se manter no cenário federativo e para cumprir os programas e projetos. Essa fragilidade aumentou a partir do período militar, quando a Superintendência não foi capaz de se estabelecer enquanto instituição apta a mediar os conflitos da região Nordeste, e acabou por permanecer com atribuições apenas consultivas e de análise dos problemas nordestinos.

Capítulo 5

A redemocratização do Brasil e o debate sobre a SUDENE

Introdução

Como salientamos no capítulo anterior, o período militar foi decisivo quanto à redução significativa de poder da SUDENE. Entretanto, com a redemocratização abria-se o precedente para que a Superintendência obtivesse um papel mais significativo dentro da federação. Este capítulo pretende elucidar qual o papel da SUDENE a partir de então, especialmente em relação aos novos formatos de intervenção estatal que mudaram o padrão de desenvolvimento regional processado até então. A Constituição de 1988 conferiu certa preocupação às questões regionais, mas a escolha dos constituintes, naquele momento, foi de instalação de mecanismos de transferência de recursos financeiros para as regiões mais pobres. Ademais, fenômenos como a descentralização (financeira e política), promovida por esta Constituição, afetaram diretamente o padrão de desenvolvimento regional até então em vigor. O capítulo objetiva apresentar os principais fatores que legitimaram a perda de capacidade política da SUDENE.

5 - A transição democrática e o cenário brasileiro dos anos 80

O período a partir de 1983 foi caracterizado pela desagregação do regime militar, iniciando o processo de democratização política do Brasil. Esta transição foi impulsionada por vários fatores derivados especialmente da crise das finanças públicas e da perda da capacidade do Estado em administrar essa crise, a qual se materializou na ruptura do padrão desenvolvimentista. Por outro lado, dado esse cenário político-econômico, as forças populares começaram a mobilizar-se, ganhando espaço para reivindicações em favor da democracia. Iniciava-se o processo de abertura política, que contou com outros atores políticos fundamentais para este processo, os governadores de estado. Como ressalta Sallum Jr (1996, p. 94):

Sufragados pela maioria das populações de seus estados, comandando as máquinas políticas estaduais (e seus recursos), com enorme influência na sucessão presidencial (pois tinham controle dos delegados das assembleias legislativas ao Colégio Eleitoral) e sem que o Governo Federal pudesse inibi-los com atos institucionais, os governadores ganharam grande ascendência política.

A campanha das “Diretas Já” foi exemplo de um movimento em prol da democracia que incluiu a organização dos trabalhadores e da classe média, reivindicando soluções econômicas e políticas. Representou a maioria da população, contrária ao regime militar e à dominação típica do período. A mobilização em torno das “Diretas” foi facilitada e estimulada novamente pelos governadores de oposição, que ofereceram não somente subsídios financeiros, mas a garantia de não repressão policial. Além disso, o apoio dos chefes dos Executivos estaduais deu às “Diretas Já” uma respeitabilidade e um aval do Estado após anos de autoritarismo.

O poder dos governadores a partir de então aumentou progressivamente. Uma parte deste aumento de poder derivou do fato de que não havia uma Presidência da República forte, com capacidade de comando. Além disso, os traumas causados pelo regime militar associavam a centralização ao autoritarismo e a federação, à descentralização, e conseqüentemente, o maior poder dos estados, com a democracia. Segundo Sallum Jr (1996), o processo pelo qual os governadores afirmaram seu poder teve algumas conseqüências. A primeira delas é que buscaram conservar a capacidade de comando sobre a política de seus estados, adquirida no esfacelamento do regime militar. Em segundo lugar, os governadores procuraram livrar-se dos controles financeiros impostos pela União, especialmente em relação aos acordos firmados com o FMI, atrasando os pagamentos financeiros. A terceira conseqüência do aumento do poder dos governadores tem relação com a elevação da participação relativa dos estados no total da arrecadação tributária, antes concentrada na esfera da União, o que aumentou o espaço destes atores políticos na federação.

Neste sentido, com a convocação da Assembleia Constituinte, os governadores e as bancadas estaduais não encontraram obstáculos para atuarem livremente e aumentarem seu poder. Este trânsito livre dos governadores deveu-se, em primeiro lugar, ao fato de a democratização estar associada, naquele momento, com descentralização; logo, os governadores representavam a personificação desta descentralização nos estados. Além disso, não havia uma força política representativa que defendesse os interesses da União para que ela tivesse um papel relevante. Como ressalta Sallum Jr (1996, p. 141): “De início, o

presidente da República, ao que parece, atuou como chefe político regional, estimulando a atuação das oligarquias estaduais nordestinas a absorver parte das rendas da União”. Uma explicação para esta atitude do Executivo Federal reside no fato de que a Presidência, naquele momento, buscava apoio junto às elites regionais para garantir a preservação do presidencialismo e do mandato de cinco anos.

O resultado destes movimentos foi uma nova formatação do sistema tributário com grande transferência de recursos da União para estados e Municípios. Isso pode ser observado principalmente quando se analisa a ampliação das transferências da União para as unidades federadas, em meados dos anos 80, por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM). Segundo dados de Rezende (1995), os estados tiveram aumento de 13% e os municípios cerca de 30% nas suas receitas e a União perdeu 15,6% em relação ao período anterior aos anos 80.

Este mecanismo de descentralização de recursos financeiros e, conseqüentemente, de poder político, produziu algumas conseqüências. Houve um esmorecimento na capacidade do Estado de intervir de forma mais efetiva na economia. A partir da Constituição de 1988 o processo de articulação da União em relação a estados e Municípios foi ampliado, inclusive para barganhar o aumento dos orçamentos estatais. No entanto, os anos 80 foram marcados por uma crise, de dimensões econômicas e políticas, fazendo com que o Presidente José Sarney buscasse mecanismos de controle de seus efeitos. Segundo Bieslschowsky (1988), este Presidente cuidou de evitar que a alta dos preços se transformasse em uma hiperinflação, reduzindo os gastos e o crescimento da dívida pública.

A opção do governo em resolver o estrangulamento externo teve conseqüências políticas que terminaram por dissociar sua base de sustentação política. A política adotada pelo governo foi considerada injusta porque penalizava os assalariados e as empresas estatais, evitando onerar os credores internos. Como destaca Sallum Jr (2003, p. 37): “As políticas de governo não só se dissociaram dos interesses imediatos da base de sustentação do Estado como passaram a ser consideradas ilegítimas, contrárias aos valores básicos da aliança desenvolvimentista”. Como Sarney não resolveu estes problemas imediatos, seu sucessor, Fernando Collor de Mello, tomou posse com a incumbência de resolver a crise do Estado,⁷⁵ inaugurando um período em que predominou a democratização política e a liberalização econômica.

⁷⁵ Cf. AFFONSO, 1995.

O Presidente Collor adotou novas estratégias de desenvolvimento que não passavam pela proposta desenvolvimentista. Houve desregulamentação das atividades econômicas, privatização das companhias estatais e redução paulatina do papel do Estado na economia. Iniciou-se um processo de integração regional com os países do MERCOSUL, ampliando as relações comerciais e políticas do Brasil com o exterior. As políticas de desenvolvimento regional, neste contexto descrito, tiveram que promover grandes readaptações em seus pressupostos, adequando-se a esse novo contexto.

5.1 - A Constituição de 1988 e a questão regional

Uma unanimidade entre os parlamentares constituintes no processo de redemocratização foi a manutenção do sistema federativo de governo. O Texto Constitucional tratou de explicitar este consenso da seguinte maneira: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. E acrescentou como cláusula pétreia, conforme o inciso I do § 4º do artigo 60, o seguinte: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”.

A Constituição de 1988 reservou três elementos importantes no tocante à questão regional. O primeiro deles foi a explicitação no Texto Constitucional do combate às desigualdades regionais. A segunda importante alteração da Constituição de 1988 foi o fortalecimento de estados e municípios, que passaram a ser atores políticos importantes influenciando, inclusive, os investimentos privados por meio de incentivos fiscais. Neste sentido, a execução e o planejamento do desenvolvimento regional passaram, em grande medida, a serem transferidos para estas instâncias subnacionais de maneira descentralizada.

A grande contradição deste período foi que, se por um lado a Constituição garantiu dispositivos que permitiram a transferência de renda para as regiões menos favorecidas, por outro houve um grande enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional. O Governo Federal se limitou, a partir de então, a respeitar os dispositivos constitucionais que determinavam o repasse de recursos financeiros para as regiões carentes, sem fortalecer as instituições responsáveis pelo planejamento de políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, o terceiro importante elemento da Constituição, como aponta Bercovici (2003), foi manter as Agências de Desenvolvimento Regional, como a SUDENE, enfraquecidas.

A SUDENE, como instituição enfraquecida, mas ainda atuante frente às questões regionais, elaborou um Projeto de Constituição que trazia em seu conteúdo alguns avanços

para o Nordeste em termos sociais. Além disso, através da portaria DRH nº 093/87, a Superintendência criou uma “Comissão de Assessoramento aos Trabalhos Constitucionais” que levou os parlamentares a elaborarem uma série de dispositivos constitucionais e discutirem a situação do Nordeste no novo regime que então se iniciava. Discutiremos esta atuação da SUDENE no item posterior deste capítulo.

Embora a democratização tenha produzido grandes resultados, especialmente no tocante à reativação dos direitos civis, as medidas adotadas em 1988 não tiveram impacto muito expressivo nas estratégias para as políticas de desenvolvimento regional. Esta reorganização federativa promovida pela Constituição de 1988 garantiu, por um lado, maior autonomia aos estados mais poderosos enquanto os mais pobres mantiveram a dependência frente ao Governo Federal por transferências financeiras. A Nova Carta foi importante em diversos aspectos, mas cinco pontos permaneceram sem soluções, como aponta Abrucio e Couto (1996): (1) a constituição de um pacto nacional, (2) o combate às desigualdades regionais, (3) a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional, a (4) democratização dos governos locais e a (5) a criação de um ambiente intergovernamental positivo.

O ataque às diferenças entre as regiões ficou restrito aos dispositivos que previam a superação da Questão Regional, como assinalou o Artigo 3º, inciso III, onde foi explicitado que “A redução das desigualdades regionais constitui-se em um dos objetivos fundamentais da República”. Vários outros dispositivos foram elaborados justamente para amenizar tais desigualdades. O Artigo 21, inciso IX, previu que “a União é responsável pela execução e elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Tal artigo foi complementado pelo Art. 174, que ressaltou que o Estado tem a função do planejamento, sendo isto fundamental para o setor público e indicativo para o setor privado. Além disso, diz o Art. 43, que “a União deve dispor de uma ação articulada em termos administrativos, visando à redução das desigualdades regionais, inclusive com o emprego de incentivos, como isenções e reduções de tributos e juros favorecidos”.

Um dos artigos mais significativos da Constituição de 1988 foi o Art. 159, que definiu a criação dos fundos regionais para as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO). Este artigo obrigou a União a repartir 47% do imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, da seguinte forma: a) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; c) 3% para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e

Centro-Oeste, assegurando ao Semi-Árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região.⁷⁶

O Art. 163, inciso VII, garantiu a compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito com o desenvolvimento regional, situação que buscou fortalecer os Bancos Regionais e Federais. Além disso, o Art. 165 determinou o estabelecimento, no plano plurianual⁷⁷, de diretrizes e metas regionalizadas e definição da redução das desigualdades inter-regionais como uma das funções dos orçamentos federais. Reforçando este argumento, o Art. 170, inciso VII, determinou a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios da ordem econômica. Para completar o leque das opções constitucionais a fim de dar um novo formato para as políticas regionais, o Art. 192 assegurou que o desenvolvimento equilibrado do país deveria estar entre os objetivos do sistema financeiro nacional. A coroação da diminuição das assimetrias veio, finalmente, com o Art. 42, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que determinou a aplicação mínima de recursos federais destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.

A Constituição de 1988 preservou, assim, os ingredientes regionais no Estado Federal tentando estimular, ao menos por meio constitucional, a redução das desigualdades federativas. Embora tenha ficado claro na Constituição a preocupação com as desigualdades sociais e regionais, muitos dos dispositivos não são cumpridos de fato, tendo que passar pela regulamentação no Congresso Nacional, fazendo com que não sejam aplicados em sua totalidade. O resultado tem sido a persistência das desigualdades regionais, especialmente em relação ao Nordeste.

Durante os trabalhos Constituintes, a SUDENE criou, através da portaria DHR nº 093/87, uma “Comissão para Assessoramento dos trabalhos Constitucionais” que levou os parlamentares nordestinos a proporem uma série de medidas sobre os temas relevantes para o Nordeste, bem como a refutar o modelo de desenvolvimento então vigente. A atuação da Superintendência não foi de mero assessoramento técnico e se pautou na busca por

⁷⁶ Posteriormente, a Lei n. 7.827, de 27/09/1989 veio regulamentar este Artigo 159 instituindo, formalmente, os Fundos Constitucionais. A íntegra desta Lei encontra-se no Anexo D desta tese.

⁷⁷ Bercovici (2003) ressalta que o Plano Plurianual tem por fundamento o encadeamento entre as ações anuais de governo (previstas no orçamento anual) com um horizonte de tempo maior (necessário para um planejamento efetivo). O autor atenta para o fato de que o problema do Plano Plurianual é sua viabilidade, tendo em vista a inexistência de preocupação com o planejamento por parte dos governos pós-1988. Além disso, há um problema adicional, pois apesar de o Plano prever sua compatibilização com os demais planos nacionais e regionais, esta articulação não está determinada de forma clara.

contribuições como um ator político, com poder de pressão, militando em sua própria causa.⁷⁸ Representou também um importante centro de articulação política contando com a presença de diversos parlamentares do Nordeste. As propostas apresentadas pela Comissão de Acompanhamento Constitucional da SUDENE obtiveram êxito, pois segundo o relatório elaborado pela Superintendência: “Quase todas as sugestões apresentadas foram aceitas pelos constituintes, tanto pela inclusão de dispositivos constitucionais quanto pela retirada de outros considerados prejudiciais à Região” (SUDENE. O projeto de constituição, 1987, p. 10).

Durante o processo constituinte,⁷⁹ cogitou-se a criação de um Conselho Regional a fim de aprovar planos regionais de desenvolvimento regional, bem como compatibilizar todos os planos regionais aos planos nacionais de desenvolvimento.⁸⁰ Ao lado da criação dos Conselhos, previa-se a possibilidade de a federação brasileira adotar as regiões como um quarto ente federativo, ao lado da União, dos estados e dos Municípios. Tal proposta não foi aprovada mantendo, pois, o federalismo nos moldes como conhecemos atualmente, com apenas três unidades federadas. O maior defensor desta inclusão era Paulo Bonavides, mas esta idéia não foi acatada pela Subcomissão de Estados e Regiões, com o seguinte parecer:

A Região, no Brasil, enquanto instituição política, está em processo de elaboração, razão pela qual achou-se preferível não incluí-la na estrutura da Federação, mas apenas positivar o seu reconhecimento constitucional, o que, por si mesmo já constitui um grande avanço em relação às Constituições anteriores, com a vantagem de não moldá-la, em definitivo, interrompendo a marcha natural da história (BRASIL. Subcomissão dos Municípios e Regiões, 1987, p. 6).

Todavia, a questão das clivagens territoriais ganhou destaque, especialmente na Comissão de Organização do Estado e suas Subcomissões, ao lado de temas de interesse regional, conforme demonstra a tabela abaixo:

⁷⁸ É o que indica importantes documentos relacionados com a posição da SUDENE na Constituinte: *O Nordeste Brasileiro e a Constituinte*, Recife: SUDENE, 1987; *O Projeto de Constituição – reflexão sobre temas de interesse do Nordeste*, Recife: SUDENE, 1987; *Metrópoles e a Constituinte*, Recife: SUDENE, 1987 e por fim, *Seminário sobre desenvolvimento regional e a nova Constituição – Relatório*, Recife: SUDENE, 1989.

⁷⁹ A ANC contou com uma grande divisão dos trabalhos. Havia 8 Comissões, com cerca de 63 membros e 24 Subcomissões, as quais tinham cerca de 21 membros, eleitos de acordo com a representação partidária, o que podemos pressupor que PMDB e PFL tinham uma grande quantidade de parlamentares constituintes. O principal cargo dentro destas Comissões era o de Relator, encarregado de escrever o relatório final, que condensava todas as discussões acordadas. Os debates sempre iniciavam-se nas Subcomissões, e com relação ao sistema federativo, quatro subcomissões lideraram o debate, a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, Subcomissões dos Municípios e Regiões, Subcomissão dos Estados e Subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas.

⁸⁰ A criação dos Conselhos Regionais apareceu, primeiramente, na Comissão Afonso Arinos, como uma maneira de contrabalançar as desigualdades regionais.

Tabela 5.1 - Emendas dos parlamentares constituintes à Comissão de Organização do Estado

<u>Tema</u>	<u>N. de Propostas</u>
Clivagens Territoriais	30
Autonomia local e competências municipais	15
Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas	15
Benefícios Fiscais para os Municípios, regiões e setores	10
Competências e bens do Governo Federal	10
Questões relacionadas com o Distrito Federal	9
Competências concorrentes	2
Dívidas e capacidade de endividamento de Estados e Municípios	2
Outros	16
Total	109 Emendas

Fonte: BRASIL. Comissão da Organização do Estado, 1987.

A situação do Nordeste foi bastante discutida, centralizando os debates principalmente em torno dos assuntos como Irrigação e partilha dos recursos dos Fundos de Participação. Assim, os percentuais dos Fundos Constitucionais teriam que ser maiores para o Nordeste, conforme apontaram alguns dos Constituintes:

A Região Nordeste continua apresentando os mais graves problemas nacionais quer no campo econômico, quer no campo social, quer no campo político. As maiores carências nacionais concentram-se na região Nordeste, maior número de analfabetos, maior número de desempregados, maior dependência econômico-financeira. Sendo assim, impõe-se que o percentual destinado ao Nordeste seja mais representativo, em face de permanecer a região como Questão Nacional (BRASIL. Comissão de Organização do Estado, 1987, p. 55).

A discussão sobre os rumos do Nordeste acabou centralizada em torno dos percentuais de partilha dos Fundos, sem uma definição mais clara sobre que rumos tomariam a política de desenvolvimento regional e a própria SUDENE. Perdeu-se, portanto, uma grande oportunidade de dar uma direção para a instituição, especialmente porque a composição dos

parlamentares oriundos do Nordeste na Comissão de Sistematização foi bastante significativa, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela 5.2 - Composição da Comissão de Sistematização e da Assembléia Nacional Constituinte, por região (%)

Região	Comissão de Sistematização	Assembléia Nacional Constituinte
Norte	5	11
Nordeste	38	32
Distrito Federal	1	2
Centro-Oeste	5	8
Sudeste	37	32
Sul	14	15

Fonte: SOUZA, 2001.

Embora a composição parlamentar fosse dividida entre Nordeste e Sudeste, o que poderia facilitar novas molduras para o desenvolvimento nordestino, o ambiente constitucional não foi propício para este novo entendimento da questão regional. Outros pontos dos debates constituintes também permaneceram sem definições claras. Uma destas indefinições girou em torno da questão da descentralização, a grande novidade deste período constituinte. Isso porque durante a Assembléia Nacional Constituinte, o processo de descentralização esteve condicionado a desmontar o que o regime militar tinha de mais significativo, ou seja, a centralização. Os níveis de concentração e centralização foram considerados empecilhos para o desenvolvimento regional e social, além de permitirem mecanismos de tomada de decisão verticalizados, pouco controláveis e concentrados no governo central.

Portanto, a descentralização foi em boa medida confundida com a democracia, significando melhoria das políticas sociais e equidade na distribuição de bens e serviços aos cidadãos. Entretanto, como salienta Silva e Costa (1995), o Governo Federal foi perdendo gradativamente sua capacidade de formular estratégias amplas e consistentes de descentralização, no contexto de um processo de redefinição de competências das distintas esferas de governo. Assim, ora assumindo uma posição defensiva e de manutenção da capacidade de intervenção em determinados setores, ora assumindo uma posição de

desmontagem abrupta dos mecanismos de ação existentes em outros, a União não foi o centro de comando e articulação do processo descentralizatório.

De tal maneira que este processo de descentralização serviu como uma operação “desmonte” do regime anterior, que organizou as formas de articulação da sociedade de “cima para baixo”; tais articulações foram imunes ao controle da sociedade mais ampla, tornando-se mecanismos muito distantes de uma possível negociação para a defesa de interesses populares e, porque não dizer, dos interesses regionais. O pacto federativo que precedeu este processo procurou ser, antes de tudo, um mecanismo de compensação construído para a obtenção de um equilíbrio entre as unidades territoriais.

Todavia, a descentralização provocou alterações profundas no federalismo, com desdobramentos maiores, chegando a ser apontado na literatura como uma crise, especialmente nos trabalhos desenvolvidos por Lopreato (2007) e Affonso (1995). A crise federativa relacionou-se, por um lado, a um processo de perda da capacidade regulatória do Governo Federal. Por outro lado, verificou-se um aumento da receita de estados e Municípios e uma perda da receita da União (AFFONSO, 1995). O fruto desta relação tortuosa tem sido, portanto, um conflito federativo que tem suas raízes em uma atitude defensiva do Governo central em relação aos entes federados. Ou seja, a União procura eximir-se da responsabilidade e encargos delegando para outras esferas tal responsabilidade. Em outros casos, descentraliza projetos e programas e passa a assumir apenas o papel de tutor do processo mantendo, pois, seu poder de influenciar decisões.

Há que se considerar, também, o caráter desarticulado que permeia a relação entre as esferas estaduais e municipais na disputa com a União por recursos. Estados e Municípios visam extrair da esfera federal verbas para financiamento de seus projetos, muitas vezes de maneira predatória (ABRUCIO e COSTA, 1999). Este movimento deve-se, em grande medida, à maneira fragmentada com que o Governo Federal muitas vezes conduziu os processos de negociação com as esferas subnacionais. Como salientam Silva e Costa: “Deriva daí uma visão na qual os recursos sempre são insuficientes, e estados e municípios estão sempre credores perante um Governo Federal que, por suposto, teria a responsabilidade de transferir recursos indefinidamente” (SILVA e COSTA, 1995, p. 271).

Com a Constituição de 1988 surgiram, portanto, três graus de conflitos: (1) uma disputa verticalizada, envolvendo os diferentes níveis de governo; (2) a horizontalização das disputas, fazendo com que dentro de uma mesma esfera existissem disputas e (3) a generalização do conflito, de natureza social, político-institucional, inter e intra-esferas de governo. Na disputa verticalizada, passou a haver uma maior disputa envolvendo a União e os

estados das regiões por maiores recursos financeiros. Maximizou-se a extração financeira sem uma articulação entre os entes, para programas de investimento. Esta prática passou a ser facilitada, na maneira fragmentada com que o Governo Federal conduziu o processo de repasse de recursos para estados e municípios nas regiões brasileiras, herança do regime militar e que não se desfez com a redemocratização.

Com relação à disputa horizontalizada, em meio a um cenário onde o Governo Federal mostrou-se fragilizado, especialmente para propor políticas, estados e Municípios passaram a maximizar suas receitas através da guerra fiscal, que prevê a concessão de benefícios visando atrair investimentos privados. Esta situação de não cooperação trouxe implicações nas já existentes desigualdades inter-regionais:

A dimensão horizontal do conflito entre unidades da Federação também tende a acentuar a manifestação de ressentimentos regionais historicamente constituídos que permanecem latentes, dada a compulsória ação unificadora exercida pelo Governo Federal. Prova disso é o surgimento de manifestações separatistas, ainda que sem grau de expressão. No Legislativo, a constante atuação de bancadas regionais na defesa de interesses específicos aos seus locais de pertencimento é simultaneamente manifestação e mecanismo de reforço dessa dimensão do conflito (SILVA e COSTA, 1995, p. 273).

O cenário, pois, é de um conflito federativo, especialmente criado em decorrência da ausência de mecanismos que promovam a cooperação, entre os entes da federação. E esta diminuição da capacidade coordenadora entre os entes que compõe a federação, levou os Constituintes de 1988 a instituírem novas maneiras de contrabalançarem as desvantagens econômicas entre algumas regiões. Um exemplo desta tentativa de equilibrar a federação foi a adoção da chamada sobre-representação das unidades federadas na Câmara dos Deputados. Este mecanismo permitiu uma representação política maior dos estados menos dinâmicos, como o Nordeste, comparativamente àqueles mais dinâmicos, como São Paulo, por exemplo.

Em meio a este conflito federativo, fruto da Constituição de 1988, manteve-se a indefinição quanto aos rumos da política regional, não alterando, portanto, as práticas do regime anterior. Se, por um lado, o Texto Constitucional reservou a garantia da superação da desigualdade entre as regiões, por outro lado, não forneceu as bases para um comportamento cooperativo por parte dos entes subnacionais. Ao contrário, o fenômeno descentralizador foi responsável por ignorar as especificidades regionais, deixando um vazio com relação aos rumos que tomariam, a partir de então, as políticas regionais. O processo de descentralização

brasileira ficou conhecido na literatura, especialmente com Silva e Costa (1995), como uma descentralização diferenciadora, seletiva e fragmentadora. Diferenciadora porque aumentou as desigualdades sociais; seletiva porque privilegiou alguns setores com maior capacidade de inserção na economia internacional. E fragmentadora porque incentivou a articulação dos espaços subnacionais ao espaço internacional, ignorando as necessidades de cada formação nacional.

A estrutura constitucional implantada em 1988 limitou-se, portanto, a introduzir mecanismos de compensação de perdas para as regiões mais atrasadas economicamente, o que pode ter significado uma retirada gradual do Governo Federal na execução de políticas de desenvolvimento regional. Neste sentido, a questão regional sofreu importantes alterações nos anos 90 e o Governo Federal teve importante papel nestas transformações. Ao se retirar gradativamente da formulação de políticas regionais, o Governo Federal abriu espaço para a deflagração da guerra fiscal, ampliando o escopo da crise federativa.

5.2 – A personificação do conflito federativo: a Guerra Fiscal

Ao priorizar a descentralização, a Constituição de 1988 induziu à crença de que este processo aumentaria a equidade na distribuição de bens e serviços à população. Todavia, como já ressaltamos acima, a descentralização trouxe consigo o aumento do poder dos governadores, o que acabou criando uma espécie de crise federativa⁸¹ que se manifestou principalmente em ações isoladas por parte dos governos estaduais em um ambiente predominantemente competitivo. A prática da guerra fiscal, como ficou conhecida na literatura, acentuou-se no Brasil nos anos 90 visando aumentar o parque industrial dos estados. A concessão de incentivos fiscais é uma prática adotada em nações com fortes heterogeneidades econômicas, mas o fator particular do Brasil é que a competição foi travada sem nenhum meio de regulação, capaz de atenuar seus resultados negativos sobre as relações federativas horizontais, conforme aponta Lopreato (2007).

A consequência imediata da guerra fiscal é que, ao invés de ser um processo saudável de competição entre estados ou entre municípios, o resultado tem sido de perda para todos os entes subnacionais envolvidos na disputa. Varsano (1997) resalta que a guerra fiscal tem sido colocada em prática à revelia da Lei Complementar nº 24/75, que prevê que toda aprovação de um benefício deve passar pela aprovação unânime de todos os estados representantes e

⁸¹ Cf. SILVA E COSTA, 1995; VARSANO, 1997.

prevê penalidades caso isso não ocorra. Todavia, tem sido fato corriqueiro os estados, individualmente, fixarem as alíquotas do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). “Na prática, a progressiva retirada do Governo Federal das ações discricionárias não levou à saudável hegemonia do mercado, como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas rapidamente preenchido pela ação dos grupos regionais” (PRADO e CAVALCANTI, 2000, p. 213).

Diante do exposto, restavam aos estados duas alternativas para resolverem seu problema financeiro: a primeira seria a atuação, junto a outros estados, para a promoção de estratégias de desenvolvimento de maneira, portanto, cooperativa; a segunda alternativa seria agir competitivamente a fim de estabelecer estratégias para a atração de indústrias em seus territórios, sinalizando, portanto, comportamentos individualistas e não cooperativos. A segunda opção foi escolhida originando, assim, o fenômeno da guerra fiscal. Além dos objetivos econômicos envolvidos na guerra fiscal aqui assinalados, existem os objetivos políticos, como ressalta Varsano (1997, p. 12):

O governador de um estado, como homem público que é, está certamente empenhado em atender aos objetivos maiores da nação. Mas, até mesmo por dever do ofício, coloca os de seu estado acima daqueles e, no caso do conflito de interesse, certamente defenderá os de sua unidade, tendo como bandeira a autonomia dos entes federados. Ademais, preocupa-se também – ninguém é de ferro – com sua carreira política. Se a concessão de incentivos, ao menos na sua visão, traz benefícios para seu estado e, além disso, gera bons dividendos para seu projeto político pessoal, junta-se o útil ao agradável. Ele fatalmente os concederá, a despeito dos interesses nacionais, ainda mais quando estes se manifestam de forma difusa, como por exemplo, eficiência econômica.

Para o país como um todo, as conseqüências são nocivas, pois ao lado da tensão existente entre os estados, existem as renúncias fiscais dos mesmos que nem sempre estão aptos a fazê-las. Como salienta Diniz (2000, p. 343): “Nesta guerra, ganham os estados mais desenvolvidos, com melhores condições locacionais e maior cacife financeiro e político. Isto seguramente agravará as desigualdades regionais”. Além disso, as empresas multinacionais são beneficiadas pelos incentivos concedidos, em detrimento das empresas nacionais, que além de não encontrarem grandes incentivos para o desenvolvimento, são oneradas com a quantidade de impostos pagos.

Três aspectos têm promovido um acentuado processo de guerra fiscal: em primeiro lugar, a própria Constituição falhou quando promoveu a descentralização sem promover uma

regulação mais eficaz sobre o comportamento dos estados brasileiros; em segundo lugar, a federação continuou assimétrica, as políticas de desenvolvimento regional começaram a diluir-se e não foram capazes de reduzir a assimetria regional, o que fez com que os estados tentassem, por si sós, o apoio financeiro.⁸² Além disso, as políticas desenvolvidas principalmente no Nordeste foram capazes de criar pólos econômicos a exemplo de Bahia, Ceará e Pernambuco, que começaram a reivindicar maior competitividade por meio de incentivos fiscais privados. Um quarto fator que propicia a prática da guerra fiscal é que, no caso particular do Nordeste, a falta mão-de-obra barata tem atraído as empresas, especialmente as estrangeiras, para estabelecer suas fábricas na região.⁸³

A competição horizontal entre governos estaduais começou nos anos 90 no Espírito Santo. A partir de então todas as demais unidades, a exemplo de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia⁸⁴, Ceará, Goiás, Mato Grosso etc. também adotaram o sistema de incentivos, aumentando e declarando a guerra que foi, antes de tudo, federativa. Como ressalta Arbix (2002, p. 1):

⁸² Abrucio e Costa (1999, p. 49) ainda apontam que as finanças públicas estaduais entraram em colapso no início dos anos 90 e enumeram cinco fatores que contribuíram para isso: “Um, com validade para todos os estados, foi a recessão iniciada no Governo Collor. Outro, se refere ao engessamento do Orçamento público estadual, resultado, sobretudo, do crescimento exorbitante da folha salarial do funcionalismo, o que vem impedindo a realização de investimentos de maior impacto por parte dos governos estaduais. Um terceiro fator diz respeito à paralisação dos investimentos federais nos estados, a partir da segunda metade da década de 80. Para piorar a situação dos estados, as fontes de financiamento, sejam internacionais ou nacionais, secaram, caracterizando um quarto fator propulsor da crise das finanças estaduais. E por fim, um fator que obrigou os governos estaduais a rever suas estratégias de atuação no campo econômico. Trata-se da saída de empresas de seus estados de origem, motivada por incentivos fiscais oferecidos por outros estados”.

⁸³ Cf. ARBIX, 2000.

⁸⁴ O exemplo mais conhecido de guerra fiscal no Nordeste é o da Bahia, travada contra o Rio Grande do Sul. A empresa Ford, montadora de automóveis, estabeleceu-se inicialmente no Rio Grande do Sul; com a ascensão de Olívio Dutra (PT), houve críticas aos acordos firmados com a Ford, o que levou à interrupção de alguns benefícios cedidos, causados em grande parte porque Dutra não concordava com os incentivos cedidos pelo seu antecessor, Antonio Britto (PMDB). Todavia, mesmo antes de a situação com o governo do Rio Grande do Sul ser resolvida, o governador da Bahia, Antonio Carlos Magalhães (PFL) já tinha iniciado uma série de medidas, inclusive com anúncios nos grandes jornais, afirmando que a Bahia saberia honrar os compromissos com a montadora. Uma crítica, portanto, ao governo gaúcho de Olívio Dutra. Para concretizar os planos de Magalhães, não somente recursos públicos estaduais e municipais seriam cedidos, mas também federais. Com o intuito de firmar o compromisso na Bahia, a Ford deveria assinar o chamado Regime Automotivo Especial para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste, mas o prazo para assinatura, havia se esgotado. Entretanto, esta assinatura seria essencial para vencer o governo gaúcho, porque permitia a instalação da empresa para fins de desenvolvimento regional. Neste sentido, Antonio Carlos Magalhães conseguiu algumas interferências por parte do Congresso Nacional e inseriu no rol de ofertas, alguns incentivos federais. É desta forma, a Ford transferiu-se para a Bahia.

Conforme aponta Arbix (2002), a justificativa utilizada por todos os governadores que praticam a guerra fiscal é a de que o Governo Federal é o grande responsável por esta ação isolada, na medida em que não oferece uma contrapartida para os estados e também por não fortalecer os órgãos de desenvolvimento regional, como a SUDENE. Neste sentido, além da Bahia, outros estados como Ceará, com o governo de Tasso Jereissati e Pernambuco, com o Governo de Miguel Arraes, também começaram a praticar a guerra fiscal. Outra justificativa frequentemente utilizada por tais governadores é a de que deveria haver a desconcentração industrial, principalmente do Sudeste, para o Nordeste.

(...) A questão de fundo atualizada pela guerra fiscal possui uma dimensão nacional e política, pois toca, de fato, nos alicerces de nossa sociedade, na medida em que sugere a busca de um novo equilíbrio entre cooperação e conflito na federação brasileira.

Todavia, a dimensão horizontal deste conflito federativo tende a reforçar e estimular ressentimentos regionais, colocando uma região contra a outra. Para se ter dimensão dessa guerra de incentivos, vários benefícios foram concedidos por diferentes estados entre os anos de 1991 a 1994, iniciando uma verdadeira “maratona” federativa a fim de atrair investimentos. Os programas de incentivos neste período foram:

- Santa Catarina: Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PADEC);
- Paraná: Programa de Estímulos ao Investimento Produtivo (PROIN);
- Minas Gerais: Programa Pró-Indústria;
- São Paulo: Fundo de Apoio ao Contribuinte de São Paulo (FUNAC);
- Rio Grande do Sul: Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM);
- Bahia: Programa de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA);
- Mato Grosso: Programa de Desenvolvimento Industrial (PRODEI);
- Mato Grosso do Sul: Fundo do Programa de Desenvolvimento Industrial (F-PDI);
- Ceará: (PROVIN-FDI);
- Rio de Janeiro e Espírito Santo: dilatação do prazo de recolhimento do ICMS.⁸⁵

O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) é a instância responsável por arbitrar os conflitos entre os entes federativos. No entanto, os estados têm descumprido as regras impostas pelo Conselho, criando suas próprias normas e gerando uma briga que acaba por se dirigir ao Supremo Tribunal Federal. A falta de eficiência deste órgão reside nas próprias regras do jogo, pois para que um produto adquira benefício fiscal em determinado estado é necessária a aprovação de todos os demais estados, ou seja, as decisões são tomadas por unanimidade. Neste sentido, a unanimidade provoca uma controvérsia. Os que a defendem utilizam o argumento de que ela visa a proteção dos estados mais fracos. No entanto, surgem, neste jogo, algumas distorções; em alguns casos, os estados pobres utilizam-se da regra da unanimidade para barganhar algum benefício em troca da aprovação de determinado incentivo fiscal ao estado pleiteante.

⁸⁵ Dados obtidos por LAGEMAN (1995, p. 11).

Esta prática da barganha tende a afrouxar a regra da unanimidade, uma vez que vários estados tentam burlar as regras estabelecidas pelo CONFAZ a fim de obterem benefícios por meio do processo de barganha. Neste sentido, quando há um descrédito pela regra da unanimidade, a própria legitimidade do Conselho é colocada à prova, o que promove um descrédito na redistribuição de recursos entre os estados. A guerra fiscal foi um fenômeno tão preocupante na federação que, em 2004, os Secretários da Fazenda de onze estados se reuniram para o CONFAZ de Aracaju e firmaram um acordo instituindo o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, a fim de discutirem, entre outros objetivos, a condução da guerra fiscal na federação.

A prática da guerra fiscal no Nordeste foi especialmente comentada neste evento dada a ausência de políticas e de instituições fortes (como a SUDENE) para o desenvolvimento da região. Eli Alves de Oliveira, naquele momento, Secretária da Fazenda do Estado de Pernambuco, ao discorrer como a prática tinha vinha sendo disseminada pelos estados nordestinos, ressaltou:

Registram-se relatos de empresários pernambucanos que afirmaram terem sido procurados pelo governador de estado vizinho, oferecendo toda a infra-estrutura física e 100% de benefícios fiscais para transferir sua fábrica de Pernambuco para o seu estado. Numa atitude de defesa do seu parque industrial e no sentido de evitar a migração de capital para os estados vizinhos, o estado de Pernambuco concedeu incentivos fiscais generosos em relação à produção já existente, com renúncia imediata de receita.⁸⁶

Nesta verdadeira maratona de oferta de incentivos um dos setores industriais mais disputados pelos estados foi o setor automotivo, que ganhou visibilidade devido aos inúmeros benefícios estaduais, principalmente a partir da segunda metade dos anos 90. Além dos incentivos do ICMS, a guerra fiscal tem um arsenal bem delimitado de outras fontes de atração: apoio à infraestrutura, terraplanagem, diminuição das tarifas de energia elétrica, taxas de IPTU e ISS, entre outras vantagens e privilégios.

No entanto, vale destacar que a responsabilidade da guerra fiscal não pode ser creditada somente aos estados, uma vez que há omissão da União e também do Congresso Nacional em relação aos conflitos federativos. Desta forma, a iniciativa privada encontrou no nicho deixado pelo Estado uma boa oportunidade para a expansão do lucro de suas empresas. Os estados, por sua vez, endividam-se esperançosos de colher, algum dia, os frutos dos

⁸⁶ Fonte: FÓRUM FISCAL dos Estados Brasileiros, 2004, p. 27.

incentivos concedidos. A guerra fiscal é, assim, a personificação da falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União e, no limite, representa a falta de eficácia da própria Constituição que ao prever o federalismo cooperativo, não o fez em sua plenitude. Foi neste cenário que o pêndulo governamental gravitou, entre a ausência do Governo Federal e a transferência de responsabilidades para os governos estaduais, que passaram a utilizar a atração de investimentos privados como uma justificativa para o desenvolvimento regional.

O fato é que a guerra fiscal, ao ser considerada uma distorção e um subproduto de novas determinações da Constituição de 1988, foi uma alternativa de fortalecimento das unidades subnacionais. Além destes incentivos fiscais, os estados e municípios contaram também com parcelas significativas nos Fundos de Participação, como veremos no tópico seguinte.

5.3 - Os Fundos Constitucionais de desenvolvimento e os incentivos fiscais

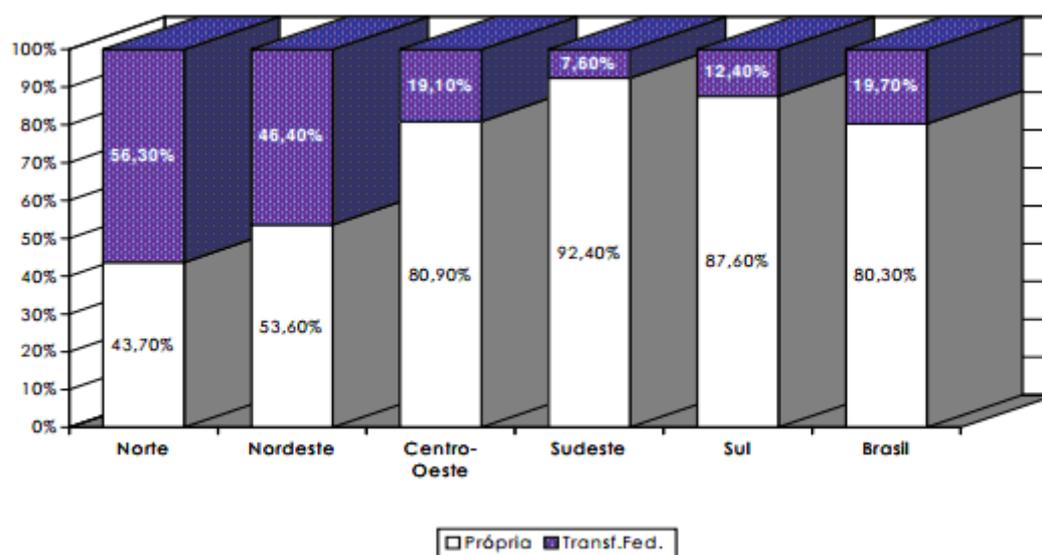
Convém ressaltarmos que não nos cabe uma análise mais apurada sobre os Fundos Constitucionais, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, os dados agrupados sobre a eficiência dos Fundos são concentrados em macrorregiões,⁸⁷ nas quais ainda existem áreas dinâmicas e áreas estagnadas economicamente. Realizar uma análise mais apurada sobre tais regiões demandaria tempo e o enfoque de nossa tese não é este. Além disso, não há metodologias para aferir a eficácia dos programas que contemple parâmetros claros para avaliação dos impactos gerados. Feita esta primeira ressalva, nosso objetivo deste tópico com relação aos Fundos é, pois, a análise de como eles têm sido empregados como uma resposta ao vazio institucional que vigorou na federação brasileira a partir dos anos 90, no tocante à produção de políticas regionais. Os Fundos Constitucionais de desenvolvimento foram instituídos pela Constituição de 1988⁸⁸ como uma forma de ampliar a massa de recursos disponíveis, a juros subsidiados, para o financiamento das atividades produtivas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

⁸⁷ A divisão do território em macrorregiões é uma determinação do IBGE a fim de que as políticas regionais sejam implantadas nestes espaços. Esta divisão tem sido questionada por técnicos e intelectuais, especialistas em desenvolvimento regional, que ressaltam que ela promove o aumento das desigualdades intrarregionais. O problema reside no fato de que ao se caracterizar o problema regional como um problema macrorregional, discriminam-se, assim, as sub-regiões que possuem também algum dinamismo econômico com capacidade de atrair investimentos produtivos.

⁸⁸ Ver Anexo C desta tese, onde apresentamos os Artigos Constitucionais, na íntegra, sobre o estabelecimento dos Fundos Constitucionais.

Como a SUDENE no cenário pós-88 continuou limitada em sua capacidade de propor políticas de desenvolvimento para o Nordeste, a região contou apenas com as transferências previstas constitucionalmente, as quais passaram a atuar como mecanismos de combate às desigualdades regionais. A figura abaixo demonstra a organização da receita pública regional no Brasil em 1991, particularmente a distribuição entre as regiões, da parte arrecadada por meio dos impostos estaduais (receita própria) e os recursos advindos de transferências federais:

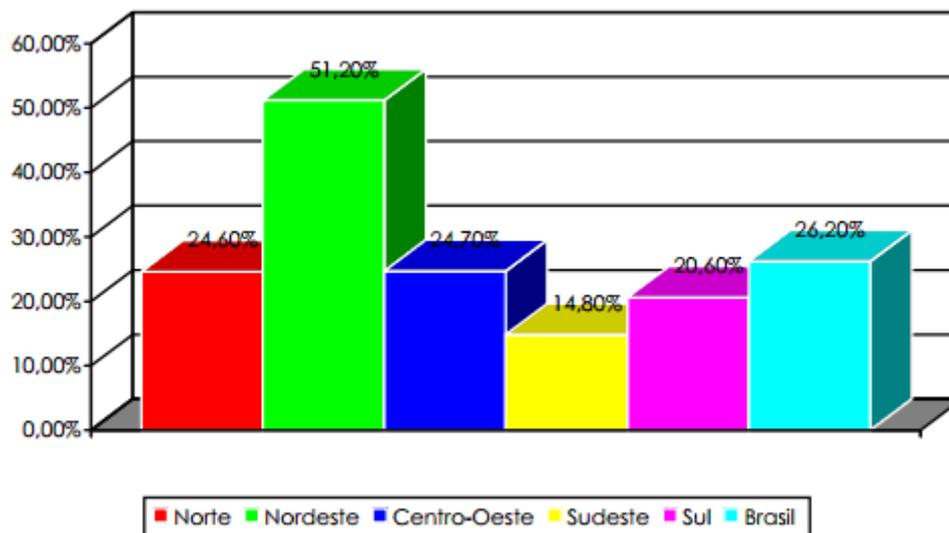
Gráfico 5.1 – Estrutura Regional da Receita Pública no Brasil (1991)



Fonte: ABRUCIO e COUTO, 1996.

O gráfico evidencia que os estados do Norte e do Nordeste necessitam muito mais da transferência federal do que os demais estados, o que demonstra, portanto, a permanência das desigualdades destas regiões frente às demais, assertiva referendada pelos dados do gráfico abaixo:

Gráfico 5.2 – Índice de Pobreza Absoluta Regional no Brasil (1998)



Fonte: ABRUCIO e COUTO, 1996.

Os dados evidenciam que a pobreza absoluta do Nordeste, em 1988, é quase três vezes maior que o Sudeste. Além disso, como ressaltam Abrucio e Couto (1996), mesmo dentro de uma mesma região, há grandes diferenças entre os estados. Um exemplo disso é o Sudeste, a região mais rica do país; enquanto São Paulo conta com um PIB *per capita* de US\$ 4.140, o Espírito Santo conta com apenas US\$ 2.562, ou seja, cerca de 40% a menos. Também no Nordeste há grandes diferenças: enquanto o Estado mais rico, a Bahia tem um PIB *per capita* de US\$ 1.563 (33% acima do índice regional), o estado mais pobre da região possui um PIB *per capita* de apenas US\$ 541, isto é, a diferença entre ambos é de quase três vezes.

Neste sentido, os Fundos Constitucionais tornaram-se importantes instrumentos para amenizar o cenário de completo abandono em que se encontram as regiões mais carentes. A política regional passou, a partir dos anos 90, a ser apenas uma área diferencial das políticas setoriais. O que prevalece na federação são ações e instrumentos que agem sobre determinadas áreas, quase isoladamente, ora sobre a indústria, ora sobre a agricultura ou infraestrutura.

A receita de tais Fundos⁸⁹ é composta pelos recursos de 3% da arrecadação do IPI e do IR distribuídos da seguinte maneira: 1,8% para o Fundo do Nordeste, 0,6% para o Fundo do Norte e 0,6% para o Fundo do Centro-Oeste. De imediato, percebe-se que o Nordeste foi

⁸⁹ Cabe ressaltar que esta determinação foi estabelecida através da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, contida no Anexo D, desta tese.

privilegiado nesta partilha e a explicação reside no fato de que metade deste valor direcionado à região tem que ser empregado no combate às secas. A administração dos Fundos era feita pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento – SUDENE, no caso do Nordeste – e pelos bancos de desenvolvimento – Banco do Nordeste do Brasil. A parte operacional dos Fundos também era realizada pelos Bancos Regionais, como a liberalização dos recursos e a contabilidade dos Fundos.

Como estes Fundos eram formados pelo repasse do IR e do IPI, de certa forma, eram reabastecidos por tais impostos. A tabela abaixo indica os valores dos repasses dos Fundos Constitucionais às regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste entre 1989, um ano após a promulgação da Nova Carta e 2001, ano em que foi formalmente extinta a SUDENE:

Tabela 5.3 - Repasse da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos fundos constitucionais regionais (Em R\$ de 2002)

	Fundo Constitucional do Centro- Oeste (FCO)	Fundo Constitucional do Norte (FNO)	Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)	Total
1989	165.478	165.478	496.433	827.389
1990	377.737	377.737	1.133.211	1.888.685
1991	308.794	308.794	926.383	1.543.971
1992	307.437	307.437	922.312	1.537.187
1993	342.217	342.217	1.026.651	1.711.084
1994	335.378	335.378	1.006.137	1.676.893
1995	389.327	389.327	1.167.985	1.946.639
1996	375.115	375.115	1.125.346	1.875.576
1997	388.902	388.902	1.166.703	1.944.506
1998	413.125	413.125	1.239.376	2.065.627
1999	432.896	432.896	1.298.688	2.164.481
2000	461.387	461.387	1.384.160	2.306.933
2001	528.394	528.394	1.585.183	2.641.971

Fonte: BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2008.

Observa-se que o FNE sempre possuiu os maiores repasses do Tesouro Nacional; todavia, estas transferências não foram uniformes entre todos os estados da região Nordeste. Um estudo desenvolvido pelo IPEA⁹⁰ demonstra que o FNE tem uma área de atuação de 1952 municípios da região Nordeste, norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. Mas Bahia, Ceará e Pernambuco são os três estados que mais receberam recursos do FNE, entre 1989 a 2004, conforme pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 5.4 - Saldo FNE dos estados da área de atuação do FNE

Estados	Saldo FNE 2004	População em 2000
Alagoas	903.112.000	2.822.621
Bahia	3.494.267.000	13.070.250
Ceará	2.405.165.000	7.430.661
Maranhão	1.050.725.000	5.651.475
Paraíba	786.672.000	3.443.825
Pernambuco	2.278.216.000	7.918.344
Piauí	1.115.712.000	2.843.278
Rio G. do Norte	701.623.000	2.776.782
Sergipe	654.718.000	1.784.475
Espírito Santo	94.456.000	736.427
Minas Gerais	968.624.000	2.417.239
Total	14.449.290.000	50.895.377

Fonte: BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2008.

Não obstante, existem diversos problemas relacionados com a gestão destes Fundos Constitucionais. Em primeiro lugar, estudo de Almeida e Silva (2006) demonstrou que existem altas taxas de inadimplência: “Em dezembro de 2004, enquanto o FCO tinha uma taxa de inadimplência (saldo das operações em atraso em relação ao saldo total) de apenas 3,1%, o FNO e o FNE tinham, respectivamente, 22,8% e 48,5% de taxa de inadimplência” (ALMEIDA et. al., 2006, p. 147).

Além da inadimplência, outra distorção na utilização dos fundos constitucionais é com relação à disparidade na aplicação dos recursos. A grande maioria dos recursos financeiros é direcionada para as regiões mais dinâmicas da federação aumentando, desta maneira, a

⁹⁰ Cf. ALMEIDA, M. F., et al. (2006).

desigualdade intra-regional. Diminuiu-se a desigualdade entre as regiões e aumentaram-se, em contrapartida, as diferenças entre os próprios estados de uma mesma região.⁹¹

A maioria das contratações, especialmente pelo FNE, ocorria para o setor rural, seguidos do industrial e do agroindustrial. Conforme aponta o Boletim do BNB (2010)⁹², de dezembro a janeiro de 1996, o setor rural teve contratações da ordem de R\$ 696.214.900 enquanto o setor industrial recebeu, no mesmo período, R\$ 145.382.700 e o Agroindustrial, R\$ 23.297.300. Observa-se, contudo, que se priorizou ainda uma modernização no campo, dada a quantidade de investimentos liberados para este setor. Bercovici (2003, p. 166) destaca que, para poder contribuir com a diminuição da desigualdade regional, os Fundos não deveriam permitir aplicações em atividades que poderiam ser financiadas por outras vias:

A principal crítica que podemos fazer aos fundos regionais é a sua utilização para o financiamento do setor produtivo. Com esta limitação, os fundos regionais servem aos interesses da iniciativa privada, mas não aos do Poder Público. A iniciativa privada já dispõe de inúmeros mecanismos de financiamento que a estimulam a investir nas regiões menos desenvolvidas, particularmente os incentivos fiscais. Já os investimentos em infra-estrutura, na sua maior parte realizados pelo Estado, não são beneficiados pelos Fundos regionais, agravando ainda mais a situação das regiões que eles deveriam favorecer.

Desta forma, um estudo do Banco Mundial⁹³ investigou que os fundos constitucionais de financiamento não tiveram qualquer efeito sobre a redução das desigualdades regionais. Este estudo demonstrou, ainda, que o financiamento dos Fundos não tem causado eficácia duradoura sobre o crescimento das empresas tomadoras de empréstimo. Tal crescimento, quando houve, foi observado no curto prazo (em média três anos). Com relação ao aumento do emprego e renda nas regiões favorecidas, os efeitos foram ainda piores:

O fato de não ter sido observado efeitos relevantes dos fundos constitucionais de financiamento sobre a geração de emprego e aumento de renda nas empresas que tomaram os empréstimos, indica que essa política tem sido completamente ineficaz em relação a estes agregados macroeconômicos (SILVA, 2006, p. 151).

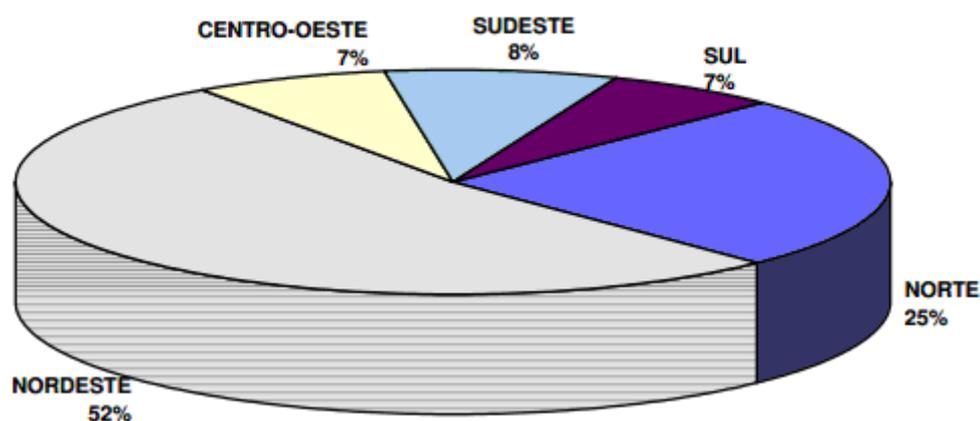
⁹¹ Bercovici (2003) e Mendes (2000) destacam, ainda, que a ideia contida no princípio do Fundo é que apenas o financiamento das atividades produtivas promoverá, por si só, o desenvolvimento regional, sem contar, por exemplo, com um planejamento consistente, pela delimitação da aplicação em setores previamente selecionados, entre outros aspectos de fiscalização e controle.

⁹² Cf. BRASIL. BOLETIM do Banco do Nordeste, 2010.

⁹³ De acordo com fonte do Ministério da Integração Nacional. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006.

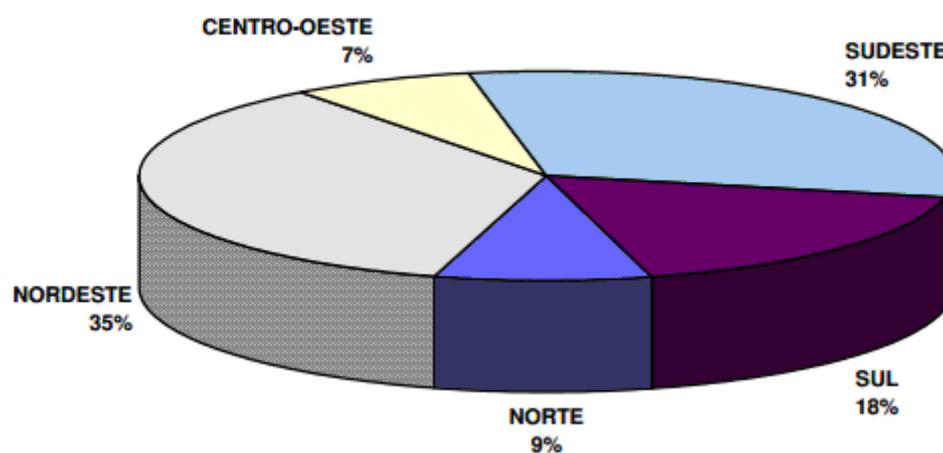
Ao lado dos Fundos Constitucionais de Financiamento, o Nordeste se beneficiou dos repasses financeiros dos chamados Fundos de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, onde as regiões pobres novamente aparecem como as principais receptoras destes recursos, como evidenciado nos gráficos abaixo:

Gráfico 5.3 – Participação das Regiões no FPE (1991)



Fonte: ABRUCIO e COUTO, 1996. Elaborado a partir de dados de BARRERA e ROARELLI, 1995.

Gráfico 5.4 – Participação das Regiões no FPM



Fonte: ABRUCIO e COUTO, 1996. Elaborado a partir de dados de BARRERA e ROARELLI, 1995.

Pelos dados trazidos acima, percebe-se ainda que a região Nordeste é grande dependente também dos Fundos de Participação de Estados e Municípios. Todavia, as transferências são maiores para a região através do FPE, devido ao fato de que este Fundo considera a renda *per capita* de cada estado como o critério de distribuição dos recursos, enquanto que o FPM considera o critério de renda apenas para as grandes cidades e as capitais:

Para os assim chamados ‘pequenos municípios’ (aqueles que tem menos de 156.216 habitantes), o FPM é distribuído considerando apenas a magnitude da população. Esse conjunto de pequenos municípios, por sua vez, é subdividido em diversas faixas, de acordo com o tamanho da população: quanto maior a população, maior a fatia de recursos. Isso significa que os Estados com o maior número de municípios deste tipo tendem a receber uma fatia maior do bolo de recursos (ABRUCIO e COUTO, 1996, p. 22).

Ao lado dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, a Constituição de 1988 manteve os chamados Fundos Fiscais: FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste), FINAM (Fundo de Investimento da Amazônia) e FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo), criados na década de 60, como assinalamos no capítulo anterior, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico das regiões Norte e Nordeste. Por meio desses instrumentos, o Governo Federal permitiu a estas regiões uma alavancagem nas taxas de crescimento econômico, inéditas na história, chegando o Nordeste a ultrapassar a média geral do restante do país. Todavia, os recursos foram diminuindo paulatinamente, conforme podemos evidenciar na tabela abaixo:

Tabela 5.5 - Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos fundos fiscais regionais de investimento (1970 a 2001)

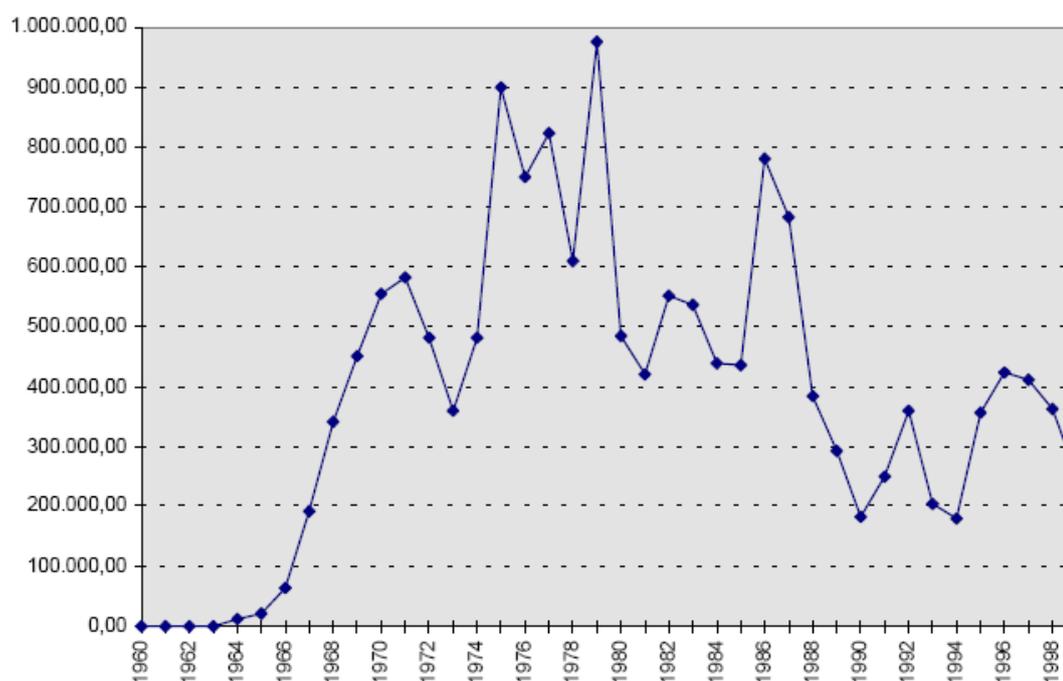
Anos	Finam	Finor	Funres	Total
1970	769.647	1.659.712	n.d.	2.429.359
1971	608.702	1.649.170	n.d.	2.257.871
1972	478.130	1.284.891	n.d.	1.763.021
1973	410.874	905.730	n.d.	1.316.604
1974	421.406	1.208.998	n.d.	1.630.405
1975	688.151	1.846.600	n.d.	2.534.751
1976	408.728	1.180.770	n.d.	1.589.498
1977	393.463	1.152.284	n.d.	1.545.747
1978	364.819	938.107	n.d.	1.302.927
1979	359.826	817.786	n.d.	1.177.611
1980	410.659	955.844	n.d.	1.366.504
1981	448.393	1.126.117	n.d.	1.574.510
1982	532.919	1.278.665	n.d.	1.811.584
1983	420.723	1.041.510	n.d.	1.462.233
1984	334.686	966.030	n.d.	1.300.715
1985	321.988	1.077.023	n.d.	1.399.011
1986	1.372.466	2.472.965	n.d.	3.845.430
1987	688.084	1.170.668	n.d.	1.858.752
1988	918.011	847.273	n.d.	1.765.284
1989	n.d.	n.d.	n.d.	0
1990	n.d.	n.d.	n.d.	0
1991	n.d.	n.d.	n.d.	0
1992	n.d.	n.d.	n.d.	0
1993	n.d.	n.d.	n.d.	0
1994	n.d.	n.d.	n.d.	0
1995	599.491	607.156	21.493	1.228.139
1996	241.023	618.636	23.061	882.720
1997	365.664	665.260	32.410	1.063.333
1998	469.200	556.533	18.076	1.043.809
1999	515.498	422.724	23.825	962.047

2000	650.585	507.476	19.723	1.177.783
2001	117.819	131.679	4.488	253.985

Fonte: MONTEIRO NETO, 2005.

Pelos dados apresentados é possível perceber que os recursos do FINOR foram minando, ano a ano, até chegarem a 2001 já bastante enfraquecidos. O auge dos benefícios fiscais ocorreu durante os anos 70, tendo seu ápice em 1977. No governo Sarney houve uma recuperação dos recursos e em 1988 houve uma inflexão importante, que coincidiu com a descentralização financeira promovida pela Constituição de 1988. Nos anos 90, novamente houve uma queda significativa do Fundo, conforme ilustra o gráfico a seguir:

Gráfico 5.5 - Aplicação dos recursos do FINOR – 1960 a 1999



Fonte: SUDENE, 1999.

Portanto, podemos dizer que a Constituição de 1988 destinou preocupação com a questão regional, a exemplo dos Fundos que aqui analisamos, mas não foi capaz de solucionar o destino da SUDENE. Paralelamente, enquanto a Superintendência manteve-se enfraquecida e com atribuições um tanto confusas mesmo depois da redemocratização, novas instituições passaram atuar como mediadoras nos processos de implantação das políticas de desenvolvimento regional. Exemplos de tais instituições foram o BNDES e o BNB, que merecem uma análise mais rigorosa nos itens que seguem.

5.4 – Novas instituições no cenário federativo para o Nordeste: o BNDES e o BNB

O BNDES é uma instituição financeira pública de fomento que esteve presente em diversas fases do planejamento do Estado brasileiro. Até 1956, os grandes projetos industriais de infraestrutura contaram com o financiamento do setor público por meio do BNDES - que até então era chamado de BNDE - ou por meio do capital estrangeiro. Para alavancar a indústria automobilística, prevista no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, houve aplicações grandiosas oriundas deste Banco para investimentos em vários setores de produção.

A sua criação esteve vinculada às propostas da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, que tratou de identificar os “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, apontando os caminhos a serem trilhados para o crescimento do país. A Comissão apontou a necessidade de um programa de investimentos de infraestrutura, que foi o Programa de Reaparelhamento Econômico (PRE), no qual a presença de um banco como o BNDES foi fundamental. O banco atuou como uma instituição pública, voltada para o financiamento de longo prazo, especializando-se no desenvolvimento de técnicas de análise de projetos necessários para angariar financiamentos internacionais e também para a análise de projetos enviados ao próprio banco. Cabe ressaltar que a seleção de prioridades do Banco esteve vinculada aos planos estatais desenvolvimentistas, que caracterizou a política econômica do período.⁹⁴

No entanto, em meio à crise fiscal e financeira dos anos 80 houve a impossibilidade de prosseguir com políticas de crescimento e o sistema BNDES foi novamente alterado: o desenvolvimento social foi incorporado aos seus objetivos e coube ao Banco, a partir de então, a responsabilidade pela gestão do FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social) além

⁹⁴ A crise econômica do início dos anos 60 promoveu algumas alterações no sistema BNDES. Havia um esgotamento do antigo dinamismo industrial do Plano de Metas e uma impossibilidade de crescimento baseado nas antigas formas de financiamento. Neste sentido, foi implantado o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), que previa uma série de reformas ao Estado brasileiro, dentre elas a tributária, a financeira e a bancária. O Estado criou diversos fundos de poupança, como o FGTS, o PIS e o PASEP, que acabaram por fortalecer o Banco. No entanto, neste período, segundo aponta Suzigan (1979), surgia uma nova preocupação com o planejamento do desenvolvimento, mas a hegemonia do CMI (Conselho Monetário Internacional) no comando da coordenação econômica prevaleceu, ou seja, as estratégias de projeto industrial tiveram uma paralisação neste período.

da criação da BNDESPAR (BNDES Participações S.A.).⁹⁵ Segundo o FINSOCIAL, os recursos geridos pelo banco deveriam ser destinados à área social por meio de investimentos em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor. Órgãos como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Banco Nacional de Habitação (BNH), receberiam recursos do FINSOCIAL mediante repasses do BNDES.

Em 1990, novas alterações no modelo BNDES foram realizadas na gestão do então presidente Collor. A instituição passou a destacar-se como gestora do Plano Nacional de Desestatização (PND), responsável pela reestruturação do setor público brasileiro, onde um traço marcante deste período foram as privatizações de empresas estatais. Além disso, entre 1994 e 1996 foram criados vários programas regionais específicos, com novas linhas de crédito, outros com condições especiais de financiamento, dentro da estrutura BNDES. Os programas do Banco nos anos 90 eram:

- 1) O Programa Nordeste Competitivo (PNC), criado em 1993 e expandido em 1996, passando a apoiar empreendimentos em todos os setores da região Nordeste;
- 2) O Programa Amazônia Integrada (PAI), criado em 1994 também foi ampliado em 1996, para apoiar o aumento da competitividade econômica da região Norte e os estados do Mato Grosso, Goiás e Maranhão;
- 3) O Reconvertul – Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul, criado em 1996, procurou modernizar a base produtiva do estado, visando a integração com o Mercosul.

Ainda com relação ao Nordeste, em 1995 foi criado o Programa Nacional de Financiamento ao Turismo, com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur). Este programa foi elaborado primeiramente pela SUDENE e BNB e passou a contar posteriormente com recursos do BID e do BNDES da ordem de R\$ 800 milhões para a

⁹⁵ Segundo o estatuto social da BNDESPAR, de 11/03/2002, os objetivos desta sociedade por ações eram os seguintes: I - realizar operações visando a capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, observados os planos e políticas do Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social - BNDES; II - apoiar empresas que reúnam condições de eficiência econômica, tecnológica e de gestão e, ainda, que apresentem perspectivas adequadas de retorno para o investimento, em condições e prazos compatíveis com o risco e a natureza de sua atividade; III - apoiar o desenvolvimento de novos empreendimentos, em cujas atividades se incorporem novas tecnologias; IV - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por intermédio do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital de empresas, e V - administrar carteira de valores mobiliários, próprios e de terceiros.

realização de investimentos no setor público em infraestrutura e serviços básicos, a fim de atrair empreendimentos para o setor turístico da região.⁹⁶

A tabela abaixo mostra os desembolsos do BNDES segundo as regiões brasileiras, a partir de meados da década de 90:

Tabela 5.6 - Desembolso anual do sistema BNDES por região da federação – 1995 a 2005 – (em %)

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Norte	2,5	1,8	1,8	2,9	2,3	3,7	3,2	4,8	2,0	4,7	2,5
Nordeste	11,0	11,3	12,2	8,9	8,2	11,1	12,2	9,6	8,8	6,5	7,4
Sudeste	37,9	44,7	50,5	57,1	54,5	51,9	53,3	58,5	56,4	50,9	58,8
Sul	19,3	20,6	18,0	14,8	19,1	17,0	17,7	15,5	19,3	20,8	19,6
Centro-Oeste	7,5	4,5	7,5	6,7	6,0	8,2	6,3	6,6	8,0	12,3	6,9
Total	100,0										

Fonte: BNDES, Boletim de Desempenho, 2004.

Pelos dados da tabela percebe-se uma aplicação do Banco ainda bastante concentrada no Sudeste e no Sul, mas entre as regiões mais subdesenvolvidas, o Nordeste apresenta os maiores índices de repasse do Banco, o que demonstra uma participação do mesmo nos programas implantados na região. Um recorte temporal entre os anos 1970 a 1985 traz evidências de que esta instituição deu contribuições positivas para uma desconcentração regional. A tabela abaixo confirma esta assertiva:

⁹⁶ Recentemente, em 2006, o Banco contou, ainda, com o Programa de Dinamização Regional (PDR), previsto até 2008, cujo objetivo era elevar o nível de investimento nas áreas menos desenvolvidas do país, para reduzir as desigualdades sociais e de renda. A análise do PDR, contido no BNDES denota que as diretrizes são voltadas a estados e municípios de baixa renda, localizados no Nordeste. Representa uma integração com o Ministério da Integração Nacional, uma vez que o PDR inspira-se na metodologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), desenvolvida pelo Ministério da Integração Nacional. Ou seja, através desta linha do BNDES, percebe-se uma integração entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (no qual o BNDES é vinculado) e o Ministério da Integração Nacional.

Tabela 5.7 - Brasil e regiões – taxas médias anuais de crescimento do crédito do BNDES ao setor produtivo (período compreendido entre 1970 e 2001)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970/2001	8,7	2,3	2,9	4,6	9,6	3,5
Década de 1970	24,7	27,7	19,4	28,1	19,3	23,0
Década de 1980	5,7	-5,1	-2,2	0,7	-3,1	-2,3
Década de 1990	16,3	12,0	25,4	17,2	22,0	20,5
Collor/Itamar (1990-1994)	-0,7	-6,1	4,9	16,8	46,8	9,5
1º mandato FHC (1995-1998)	35,1	17,2	28,9	14,5	37,6	33,0
2º mandato FHC (1999-2002)	22,4	27,2	3,2	0,6	6,9	5,9
1995-2001	19,6	7,4	13,9	6,2	12,9	11,4

Fonte: BNDES. Relatório Anual de Atividades do BNDES, 2002.

Relevante considerar, pelos dados da tabela, que no período pós-1990 houve uma recuperação do Banco na oferta de crédito para o setor produtivo do Nordeste, especialmente no primeiro e segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Embora os dados revelem que outras regiões receberam repasses maiores de recursos, é importante destacar que o Nordeste beneficiou-se das fontes de financiamento do banco que, além de atuar como uma instituição de crédito, terminou por priorizar a desconcentração da atividade econômica regional. Ao lado do BNDES, outra instituição que merece destaque em sua atuação em prol da região Nordeste é o BNB (Banco do Nordeste do Brasil).

O BNB foi criado em 1952⁹⁷ e, ao lado da SUDENE, esteve focado em utilizar o planejamento como instrumento de política econômica por meio das seguintes diretrizes: (1) tentava-se estimular o crescimento de novas atividades econômicas na região por meio do apoio financeiro a empreendimentos produtivos, acompanhado de assistência técnica e orientação de investimento; (2) o Governo Federal repartia as responsabilidades com a promoção do desenvolvimento com a iniciativa privada, estimulada a participar através de incentivos financeiros concedidos pelo banco; (3) o BNB atuava tanto como um banco comercial (voltado para o lucro), quanto como banco de fomento (atuando com operações de crédito de médio e longo prazo), financiando a execução de projetos e programas de desenvolvimento geradores de renda e emprego, vindo a elevar a produtividade de recursos regionais.⁹⁸

Entretanto, no período militar, o BNB atuou basicamente para gerir os Programas Especiais que tratamos no capítulo anterior, que foram: o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria, o Projeto Sertanejo, o POLONORDESTE e o PROÁLCOOL. Mas foi exatamente no período da redemocratização brasileira, em 1988, que o BNB teve uma participação mais efetiva na região.⁹⁹ A Constituição de 1988, ao criar os Fundos Constitucionais de Financiamento, abriu a possibilidade aos bancos regionais a administração destes recursos recém-criados. Tal medida permitiu que, ao longo do tempo, o FNE se tornasse a principal fonte de recursos do Banco do Nordeste, como pode ser visualizado no quadro abaixo:

⁹⁷ A criação do Banco esteve fortemente ligada a um fator político importante, o qual influenciou na escolha da sede do BNB. Todas as bancadas nordestinas e todos os governadores reivindicavam sediar o Banco, apresentando emendas para atingir este objetivo. Segundo Ribeiro (1996), por quatorze votos a quatro, a Comissão de Finanças da Câmara Federal decidiu pela localização em Fortaleza, considerada a capital das secas. Conseqüentemente, a influência que os políticos cearenses tiveram sob esta instituição financeira, foi bem acentuada.

⁹⁸ Muito importante também foi o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), órgão ligado ao BNB e responsável por realizar estudos e pesquisas sobre o desenvolvimento da região Nordeste. Em 1954, o BNB possuía agências nas seguintes capitais: Fortaleza, Recife, Natal, João Pessoa, Teresina, Maceió, Aracaju, Montes Claros, Campina Grande e Paraíba. De 1962 a 1974 o Banco caracterizou-se basicamente por gerir os recursos do sistema de incentivos fiscais para a região, sistema 34/18, depois rebatizado como FINOR, os quais chegaram a representar 65% dos recursos totais do BNB, em 1967 (RIBEIRO, 1996).

⁹⁹ Houve um fortalecimento financeiro da instituição, através de diversas remodelações, tais como: o lançamento da caderneta de poupança, a criação da mesa de câmbio, o lançamento da conta remunerada, o início da emissão do certificado de depósito bancário CDB), e a operacionalização de fundos de curto prazo e de renda fixa, cartão de crédito e a autorização para operar como banco múltiplo.

Tabela 5.8 - Principais fontes de recursos do BNB (1988 a 1994)

Fonte	% sobre total
FNE	36
Repasses em moeda nacional	19
Repasses em moeda estrangeira	15
Depósitos	13
Recursos Próprios	10
FINOR	2
Outros	5
TOTAL	100

Fonte: CARDOSO, 2008.

A fim de gerir tais Fundos, o BNB promoveu um reaparelhamento do planejamento, reforçando as equipes técnicas, assim como reorganizou o ETENE (Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste) prevendo o fortalecimento das atividades de pesquisas e diagnóstico econômico. Apesar da crise que se abateu sobre a economia nacional neste período, o BNB se tornou o segundo maior agente financeiro do governo, perdendo apenas para o Banco do Brasil. Além disso, a partir de 1993, o Banco estreitou os laços com o mercado internacional, negociando com o mercado japonês o lançamento de uma operação no montante de US\$ 50 milhões, junto à corporação japonesa JICA, para o programa de desenvolvimento dos cerrados nordestinos. O BNB intensificou, ainda, juntamente com o BID e o BNDES a realização do PRODETUR, um programa de desenvolvimento do turismo no Nordeste.¹⁰⁰

Entretanto, a década de 90 inaugurou importantes mudanças no interior de todas as federações, cuja característica marcante deste período foi o abandono do modelo econômico vigente no Brasil desde a década de 30. Tal modelo, centrado no Estado e na adoção de teses neoliberais, pregava a maior participação do mercado e, secundariamente, da sociedade civil na operacionalização das políticas de desenvolvimento regional. Estes atores (Estado, mercado e sociedade civil) passaram a ter o desafio de intervir no novo modelo que se iniciava. Diante destes novos parâmetros de intervenção, no caso do Nordeste, não foram criadas novas instituições para alavancar este desenvolvimento, agora pautado pelos pressupostos locais, mas optou-se por reformular as instituições já consolidadas da Região,

¹⁰⁰ Cf. RIBEIRO, 1996.

como o BNB. Portanto, em 1995, o processo de mudança em curso pretendeu identificá-lo como o “principal agente do Governo Federal na Região”. Este reposicionamento do Banco vinha de encontro a uma nova fase de intervenção do Estado, agora assumindo o paradigma da sustentabilidade e da participação social.

A redefinição da missão do BNB passava a ser: “contribuir para o desenvolvimento sustentável do Nordeste do Brasil”, sua integração competitiva nos cenários nacionais e mundial e a redução das desigualdades regionais e sociais, cabendo-lhe promover a capacitação, o financiamento e a viabilização de empreendimentos econômicos e sociais na região.¹⁰¹ Para atingir estes objetivos, houve parcerias do banco com organismos internacionais como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura). O objetivo agora passava a ser “o Banco propulsor das transformações regionais e da melhoria da qualidade de vida do povo nordestino”.

Todas essas alterações na formatação do BNB trouxeram, todavia, uma diversificação nas fontes de recursos destinadas ao financiamento da região. Se até meados da década de 90 a principal fonte de recursos era o FNE, a partir deste ano houve um declínio constante da participação deste Fundo na receita do Banco, como podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 5.9 - Volume de Financiamento e suas respectivas fontes (1994 a 2002)

Fontes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FNE	508	635	776	683	728	626	569	302	254
Outras Fontes	107	525	1740	2143	2537	1794	2037	1810	1155
Total	615	1160	2516	2826	3265	2420	2606	2112	1409

Fonte: CARDOSO, 2008.

Em boa medida, a redução da participação do FNE na receita do Banco deveu-se às sucessivas elevações no número de inadimplências do FNE, como já apontamos anteriormente. O percentual de inadimplência do FNE passou de 1,5, em 1995 para 46,5 em 2002, como podemos observar pelos dados da tabela abaixo:

¹⁰¹ Pressupostos do BNB, contidos no site <http://www.bnb.gov.br>. Acesso em 02/07/2011.

Tabela 5.10 - Evolução da inadimplência geral do FNE (1995 a 2002)

Ano	Recursos Aplicados (a)	Financiamentos em atraso (b)	Percentual de inadimplência (b/a)
1995	2.213.749	33.551	1,5
1996	3.242.241	100.903	3,1
1997	4.115.440	177.541	4,3
1998	5.212.440	90.378	1,7
1999	6.564.750	97.568	1,5
2000	7.663.753	39.852	0,5
2001	8.809.011	2.756.340	31,3
2002	10.828.648	5.039.056	46,5
Média Anual	6.081.254	1.041.899	17,1

Fonte: CARDOSO, 2008.

Transcorridos, portanto, sete anos da promulgação da Constituição de 1988 e da instituição do FNE, observaram-se algumas mudanças de direção na sistemática do Fundo. As altas taxas de inadimplência fizeram com que o próprio gestor do mesmo, o BNB, optasse por financiamentos externos, não ficando atrelado somente a este repasse do Governo Federal. Além das taxas de inadimplência do FNE, outro motivo que justificou esta mudança de prioridade na aplicação deste Fundo foi o convênio com o PNUD, que tinha a estratégia de apoiar os pequenos produtores da área rural que anteriormente dependiam apenas da concessão de crédito. Segundo Cardoso (2006, p. 179):

O Projeto Banco do Nordeste/PNUD começou suas atividades como um programa de apoio às associações e cooperativas rurais, porque era na área rural que se concentrava o maior número de Associações e Cooperativas que apresentavam dificuldades na gestão dos financiamentos; teve, como demanda inicial por parte do BNB, a incumbência de acompanhar a aplicação das propostas de financiamento, cujos recursos já haviam sido liberados ou estavam em vias de liberação.

A missão do PNUD com o BNB era mudar as orientações do Banco, no sentido de não apenas fornecer crédito para o cliente e obter retorno, mas sim procurar promover o

desenvolvimento do Nordeste com instrumentos inovadores. Na realidade, a atuação do PNUD no Nordeste foi ampla, a partir de meados da década de 90, inclusive estabelecendo planos também em conjunto com a SUDENE.

Portanto, há uma mudança clara nos padrões de intervenção do Estado a partir da década de 90, priorizando a partir de então o chamado desenvolvimento local, mais especificamente, com o “Programa Pólos de Desenvolvimento Integrado”. Esta lógica de intervenção priorizou municípios com algum dinamismo econômico, no qual seriam empregadas políticas de desenvolvimento que seriam irradiadas para o restante da região. Em boa medida, houve uma releitura dos Pólos de Desenvolvimento que tentaram ser empregados no Nordeste durante o regime militar, como demonstramos no capítulo anterior.

A valorização do BNB e do BNDES como agentes do desenvolvimento nordestino valeu-se, principalmente, do vazio institucional deixado pela SUDENE, que não conseguiu se reerguer com a redemocratização do país. A Superintendência continuou a intervir mais como um órgão executor que propriamente uma instituição capaz de aglutinar as forças políticas da região para planejar o desenvolvimento do Nordeste em bases organizativas. Portanto, entendemos que a extinção oficial da SUDENE em 2001 já vinha, na prática, se processando há bastante tempo, inclusive com perda política para outras instituições, a exemplo do BNB e BNDES.

5.5- As reorientações nos programas voltados ao Nordeste: mudança no padrão de intervenção

Nos anos 90, o Governo Federal adotou novos parâmetros para a intervenção regional. Na maior parte do tempo não houve um envolvimento no planejamento da questão regional, deixando para outras instituições tal tarefa, comportamento, aliás, comum desde a promulgação da Nova Carta. Enquanto isso, o federalismo passou a ter elementos fortemente competitivos, principalmente quando relacionados com a corrida por recursos financeiros, comportamento observado na relação estabelecida entre os estados.

Convém ressaltar, de antemão, que ao perder o controle do planejamento regional, o Estado passou a intervir no desenvolvimento regional entre duas concepções bastante distintas: de um lado, existia uma visão estrutural, a qual pretendia atacar o problema do atraso econômico das regiões periféricas, contando, para isso, com ações do poder público e do setor privado. De outro lado, existiu uma concepção que priorizou o desenvolvimento da região, mas de forma a integrá-la com as demais regiões da federação e também com o

exterior. Baseados neste novo padrão de intervenção, estabeleceram-se nos anos 90 os chamados “Eixos de Integração Regional e Nacional”¹⁰². Alguns pesquisadores¹⁰³ arriscam-se a dizer que uma característica que marca a experiência do planejamento regional atual é a sua natureza assistencialista e compensatória, atuando ao lado de políticas nacionais.

O paradigma do desenvolvimento passou a ser o desenvolvimento sustentável, muito influenciado pela ECO 1992, onde organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial ganharam destaque. Os preceitos destes organismos voltaram-se ao combate da pobreza estimulando, para tanto, o desenvolvimento local. Ou seja, a idéia predominante era de que o combate à pobreza só seria efetivo caso houvesse a sustentabilidade ambiental associada a um desenvolvimento equilibrado. Ressalte-se que o pressuposto do desenvolvimento sustentável preza pelo engajamento das comunidades locais. Portanto, desenvolvimento local e combate à pobreza são elementos estruturadores do desenvolvimento sustentável (BRASIL. PROJETO ÁRIDAS, 1995).

As preocupações com o Nordeste, que continuava a destoar do restante da federação brasileira em relação aos índices de pobreza se tornavam constantes. Em 1991 foi criada a “Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro”¹⁰⁴ para debater, entre outros aspectos, além do federalismo assimétrico, a própria situação da SUDENE. Esta comissão foi criada pelo senador Beni Veras em 02/04/1992, cuja Ementa era: “A Criação de Comissão Especial Mista, para o prazo de oito meses, estudar o problema de desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro e propor soluções” (BRASIL. Comissão de Desequilíbrios inter-regionais Brasileiro, 1993). Dentre outros objetivos previa-se, com a formação desta Comissão, reexaminar o problema da desigualdade regional federativa envolvendo, portanto, não somente o problema do Nordeste, mas de todos os estados. Estiveram presentes nas reuniões Governadores de todas as regiões, o presidente do BNB, superintendentes da SUDENE e da SUDAM e diversos parlamentares.

Além disso, em 1993, o Projeto Áridas¹⁰⁵ surgiu com a missão de elaborar um novo modelo de desenvolvimento para o Nordeste. Contrariamente ao modelo desenvolvimentista que predominou no passado, o Projeto Áridas foi um exemplo elucidativo do desenvolvimento sustentável, compreendendo agora os aspectos globais envolvidos no desenvolvimento. A partir de então, corroboramos a análise de Uderman (2008) de que afirma que a SUDENE, presente juntamente com outras instituições no desenvolvimento do Áridas,

¹⁰² Cf. GALVÃO e BRANDÃO (2003).

¹⁰³ Dentre eles Tânia Bacelar de Araujo, vários anos.

¹⁰⁴ Ver as principais discussões travadas nesta Comissão no Apêndice A, desta tese.

¹⁰⁵ Ver os pressupostos do Projeto Áridas no Apêndice C, deste trabalho.

passou a adotar o paradigma do desenvolvimento sustentável, alterando, assim, os princípios fundamentais de intervenção nas políticas de desenvolvimento regional.

A década de 90 também inaugurou a aplicação do chamado capital social, baseado em pesquisas como a Terceira Itália e o *Silicon Valley*; valorizando-se, neste conceito, as propostas de políticas voltadas para a formação de redes, clusters, Sistemas Locais de Inovação e Arranjos Produtivos Locais, que ocuparam a agenda das políticas de desenvolvimento regional.¹⁰⁶ Além disso, passou-se a valorizar o conceito de capital social, na implementação das políticas de desenvolvimento regional.¹⁰⁷

Pacheco (1996) ressalta que a análise econômica regional no período posterior aos anos 80 repousa sobre uma natureza fragmentada e espacialmente heterogênea do desenvolvimento econômico, destoando das prerrogativas do desenvolvimento regional preconizadas em meados dos anos 50. A SUDENE, neste novo contexto, elaborou juntamente com o PNUD em 1998, o “Programa Regional de Desenvolvimento Local e Sustentável”. O Programa tinha por objetivo reduzir as desigualdades regionais por meio do estímulo a políticas de desenvolvimento local, ampliando as oportunidades de trabalho e de renda. Segundo os objetivos do Programa: “Pretende conferir ênfase à necessidade de atuar no plano local, privilegiando como instrumentos dessa atuação a articulação interinstitucional e a participação efetiva das comunidades onde pretende atuar” (ROSA, 2002, p. 230).

Os Municípios ganharam destaque tanto no Projeto da SUDENE/PNUD quanto no Projeto Áridas, atuando como executores dos projetos, com a ajuda da comunidade local. Foram atendidos cerca de 33 municípios, selecionados de acordo com dois critérios: aqueles que apresentaram os menores índices de Desenvolvimento Humano (IDH) da região e aqueles que tiveram os melhores desempenhos durante o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, implantado em 1998.

Apesar deste esforço da SUDENE com o PNUD, o que vigorou, de fato, nos anos 90 foram as políticas que integravam os chamados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, parte integrante do Plano Plurianual 1996-1999, chamado de *Brasil em Ação*. Buscava-se um conjunto de estratégias de empreendimentos para promover a integração e o desenvolvimento do Brasil como um todo, sem priorizar as especificidades de uma ou outra região. Os Eixos originaram-se ainda no Governo Collor, que visava mapear os chamados “corredores logísticos” do país buscando os gargalos que dificultavam a integração do país em torno das regiões.

¹⁰⁶ Cf. CASSIOLATO e LASTRES (2002).

¹⁰⁷ Cf. FURLANETTO (2008); COSTA (2003).

Com a vitória do pleito presidencial por Fernando Henrique Cardoso, em fins de 1994, houve a retomada dos Eixos¹⁰⁸, que foram então incorporados ao Plano Plurianual de Investimentos para o período 1996-1994. Todavia, a noção dos Eixos de Desenvolvimento inspirou-se, em boa medida, nos pólos de desenvolvimento de François Perroux,¹⁰⁹ que nortearam os projetos dos anos 70 como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, amplamente descritos no Capítulo 4. Aqui temos, portanto, duas orientações importantes. Em primeiro lugar, o desenvolvimento regional passou a estar integrado às políticas nacionais utilizando, inclusive, recursos financeiros dispostos no Orçamento da União, não priorizando uma região em específico. Em segundo lugar, a estratégia passou a ser a integração regional, tentando ressaltar os potenciais de cada região, integrando-os em um todo. E a SUDENE atuava como mera intermediadora destes Projetos, oriundos do Executivo Federal.¹¹⁰

Dando continuidade às políticas econômicas de Fernando Henrique Cardoso, posteriormente à criação do Programa “Brasil em Ação”, houve a iniciativa, por parte do Governo Federal, do Programa “Avança Brasil”, previsto para 2000-2001 e contido no Programa Plurianual de 2000 a 2003. Mais uma vez, o Programa dava continuidade às

¹⁰⁸ Segundo Egler (1999), a formulação básica da proposta dos Eixos de Desenvolvimento origina-se de duas vertentes. A primeira diz respeito aos estudos do GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes), acerca dos principais estrangulamentos dos chamados ‘corredores de transportes’ necessários para reduzir o ‘custo Brasil’. A segunda via foi gestada no Governo Collor, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), através da elaboração de um mapa, que indicava os principais corredores logísticos necessários para aumentar a eficiência da integração do território nacional à economia mundial. Posteriormente, em 1994, este estudo foi apresentado ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, que acolheu a proposta e a integrou junto aos Planos Plurianuais (PPA), que veio a público com o nome de Brasil em Ação.

¹⁰⁹ A teoria de François Perroux (1955, 1967) defendia que a economia capitalista produziria pólos que se constituiriam a partir da localização de indústrias em determinados espaços econômicos, as quais produziriam, por si mesmos, a atração de novos investimentos. Todavia, a determinação dos espaços econômicos é bastante complexa, pois “o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos” (PERRROUX, 1967, p. 158). Portanto, para este autor, a produção do pólo é tecnicamente necessária ao desenvolvimento nacional; do seu desempenho, depende a vida da região, pois através de seus efeitos de complementaridade e concentração são estimuladas zonas de desenvolvimento. É preciso, segundo Perroux, conceber eixos de desenvolvimento entre os pólos situados em pontos estratégicos do território, o que implica em orientações determinadas e duradouras do desenvolvimento territorial. Esta linha do desenvolvimento polarizado, de Perroux, recebeu contribuições de Myrdal (1957) e Hirschman (1958). Para Myrdal (1957), o subdesenvolvimento de países e regiões subdesenvolvidas serão superados a partir de um plano de desenvolvimento e integração nacional. Este plano deve ser concebido como um programa estratégico para intervir nas forças de mercado e desse modo, condicionar a impulsionar o desenvolvimento social. O Estado deve ser um interventor direto neste processo, estimulando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população. Hirschman (1958), por seu lado, analisou como o processo de desenvolvimento econômico pode ser transmitido de uma região para outra. Para este autor, o desenvolvimento deve privilegiar uma série de benefícios sociais, como educação, saúde, moradia, entre outros. Portanto, o investimento público, para alcançar este grande processo de desenvolvimento, deve privilegiar áreas potencialmente mais promissoras, através das quais se dará o desenvolvimento, que, em larga medida, deve buscar a alcançar a equidade nacional.

¹¹⁰ Para o Nordeste, em particular, o Eixo de Integração era voltado para a recuperação e a expansão da base de infraestrutura da região, especialmente a área de transportes. Para tanto, era previsto a revitalização da Hidrovia do São Francisco, a ampliação da Transnordestina e a ampliação do Porto de Suape, em Pernambuco.

estratégias adotadas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, guiando-se também pelos pressupostos dos Eixos de Integração Nacional.

O novo conceito de capital social que passou a vigorar nas políticas de desenvolvimento regional nos anos 90 foi muito questionado por vários estudiosos, entre eles Boisier (1999) que argumentam que ele foi utilizado mais como uma maneira de retirar novamente o Estado do planejamento, transferindo esta função à sociedade civil. Como salienta Uderman (2008, p. 119):

A noção de capital social, embora importante para o alargamento do conceito de desenvolvimento e a incorporação de objetivos de natureza social às políticas de fomento regional formuladas, parece insuficiente para alimentar a construção de um novo modelo de ação pública, capaz de definir intervenções concretas e eficazes. A valorização do local, muitas vezes contaminada por visões que conferem exagerada autonomia aos elementos e agentes endógenos, desconsidera – ou pelo menos minimiza – a importância de um projeto nacional de superação do subdesenvolvimento, que pressupõe transformações estruturais vinculadas a uma ação incisiva do Estado e de unidades produtivas dominantes, fortemente influenciada pelos movimentos do capital no plano internacional.

E ainda:

A problemática industrial, que se manifesta nas propostas de fortalecimento de empresas de menor porte e no estímulo ao desenvolvimento de *clusters*, APLs e redes de empresas, perde a primazia como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional, surgindo envolta nos processos de fortalecimento do potencial endógeno. O foco da ação do Estado desloca-se do estímulo à constituição de um pólo de produção capaz de desencadear um processo expansivo, para a criação de um entorno atraente à maior articulação entre agentes, recorrendo à transposição de experiências localizadas exitosas e à generalização de metodologias de fomento ao capital social.

Portanto, estes foram os novos pressupostos que guiaram as políticas implementadas nos anos 90 para o desenvolvimento regional. A SUDENE incorporou estas novas dimensões do desenvolvimento, articulando-se com diversas outras instituições como o PNUD e o Banco Mundial, para priorizar o desenvolvimento endógeno. Em seguida desenvolvemos o detalhamento dos programas do Governo Fernando Henrique Cardoso, a fim de que possamos dar continuidade nesta nossa argumentação de como foi alterado o paradigma do desenvolvimento regional.

5.6 – O Governo Fernando Henrique Cardoso: a estratégia do Brasil em Ação e do Avança Brasil

O discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato de Governo (1995-1998)¹¹¹ enfatizou duas propostas principais: o combate à inflação e um projeto nacional de desenvolvimento, buscando a estabilidade financeira nacional. Ao suceder Itamar Franco, que chegou ao Governo depois do *impeachment* de Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique prometeu transparência, inclusive com o estabelecimento das CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito) como uma maneira de “varrer a corrupção do país”.

Como ressalta Sallum Jr (2003), ao longo do primeiro mandato deste novo presidente, a versão do liberalismo predominou, servindo de baluarte na condução da política econômica. A tônica deste período foi marcada por um projeto que não priorizava a questão regional neste processo de modernização do Estado, sendo citado apenas uma vez, no discurso de posse, nos seguintes termos:

Eu acredito que o Brasil tem um lugar reservado entre os países bem-sucedidos do planeta no próximo século. E estou convencido de que os únicos obstáculos importantes que nós enfrentaremos para ocupar esse lugar vêm dos nossos desequilíbrios internos - das desigualdades entre regiões e grupos sociais (CARDOSO, 1995).

Em 1996 foi lançado o primeiro grande Programa deste Governo, o *Programa* “Brasil em Ação”, previsto para os anos de 1996 a 1998, que envolvia um conjunto de 42 projetos, dos quais 16 na área social e 26 na área de infraestrutura, visando acima de tudo elevar a competitividade do país frente o cenário internacional. Posteriormente, no segundo mandato do Presidente então em exercício, houve o estabelecimento do chamado “Avança Brasil”, para os anos de 1998 a 2002.¹¹² Nenhum destes projetos incluía o Nordeste diretamente como prioridade; apenas indiretamente, acreditavam seus proponentes, que a região se beneficiaria com os frutos do crescimento nacional. O objetivo central do Programa consistia em investir em infraestrutura, partindo de iniciativas tanto do poder público como do setor privado, por meio das privatizações.

¹¹¹ O segundo mandato corresponde aos anos de 1999-2002.

¹¹² O Programa Avança Brasil foi inclusive transformado em livro, de autoria de Fernando Henrique Cardoso, em 1998.

Especificamente para o Nordeste, os programas visavam aumentar a resistência à seca, no Semi-Árido, com o PROÁGUA e o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). O primeiro tinha como objetivo central introduzir um novo modelo de irrigação, combinando desenvolvimento sustentável, indução de investimentos privados, geração de emprego e renda, aumento das exportações e abastecimento do mercado interno. A questão que se recolocava no Programa Proágua era o abastecimento de água para o consumo humano e para produção irrigada. Todavia, além de uma baixa disponibilidade de investimentos, o programa não detalhava, ou não mostrava, uma articulação de políticas para o Semi-Árido. Por outro lado, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) tinha por objetivo financiar projetos individuais ou coletivos que gerassem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.¹¹³

Com o avanço do Programa surgiam as críticas. A principal delas era que os investimentos direcionavam-se aos grandes centros, como ressaltou Tânia Bacelar em um Seminário realizado em 2005¹¹⁴ a fim de discutir os problemas nordestinos e os efeitos dos programas implantados por Fernando Henrique:

Quando se observa o Nordeste, nos investimentos do *Brasil em Ação*, destacam-se apenas os vales úmidos da fruticultura, o oeste graneleiro e o litoral do turismo. Ou seja, as áreas mais competitivas da região. É lá onde se estão construindo aeroportos, onde está a hidrovía do São Francisco e outros projetos (FÓRUM BNB de desenvolvimento, 2005, p. 229).

Importante destacar que o Programa “Brasil em Ação”¹¹⁵ inaugurou a chamada administração gerencial, na administração pública brasileira, voltada para a obtenção de resultados e para o cumprimento de metas: “O gerente desempenhou papel essencial no sistema de comunicação estruturado no Brasil em Ação, viabilizando um conhecimento mais ágil das dificuldades pelos diversos escalões e entidades governamentais” (PESQUISA Enap,

¹¹³ Ver o detalhamento do PRONAF no site do Ministério da Agricultura: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

¹¹⁴ Refiro-me às exposições e debates realizados durante o Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento, promovido pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. por ocasião de seu 53º aniversário, juntamente com o X Encontro Regional de Economia. Sob o tema geral “O Nordeste de Celso Furtado”, numa homenagem a este economista idealizador da SUDENE, o Fórum BNB de Desenvolvimento e o X Encontro Regional de Economia reuniram, durante os dias 18 e 19 de julho de 2005, em Fortaleza-CE, destacados representantes do mundo acadêmico nacional e internacional, para discutir questões de mais alta relevância para o desenvolvimento regional.

¹¹⁵ Os programas que constavam do Brasil em Ação eram: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa de Desenvolvimento Energético (PRODEN); Complexo Industrial e Portuário do Pecém; Gasoduto Bolívia-Brasil; Programa Habitar Brasil; Programa Integração Gasodutos Região Nordeste e Complexo Cabiúnas; Programa Redução da Mortalidade na Infância; Programa Rodovia do Mercosul.

2001, p. 57). Todavia, Bercovici (2003, p. 208) destaca que este plano não possuiu grandes inovações, pois se assemelhou às experiências desenvolvidas pelo DASP, com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional e o Plano de Obras e Equipamentos, durante o Estado Novo. Na concepção destes planos, segundo o autor:

O orçamento era o plano traduzido em dinheiro. Ambos foram limitados à proposta orçamentária, sem garantir, efetivamente, os recursos para sua execução e sem fixar objetivos para a atuação do Estado. O plano foi reduzido a disciplinar as inversões públicas, estabelecendo as dotações a serem distribuídas pelos vários ministérios. O mesmo princípio foi seguido pelo Plano SALTE, no Governo Dutra e hoje é retomado pelo 'Brasil em Ação'.

Dando continuidade ao “Brasil em Ação”, houve o lançamento do “Avança Brasil”, utilizado na campanha de reeleição de Fernando Henrique Cardoso, nas eleições presidenciais de 1998. O “Avança Brasil” foi inserido junto ao Plano Plurianual, com investimentos públicos e privados, previstos em R\$ 317 bilhões. As principais metas do Programa eram: (1) a consolidação da estabilidade econômica; (2) a promoção do crescimento sustentado, a geração de emprego e de oportunidades de renda incluindo, nesse objetivo, a questão dos investimentos regionais e setoriais, além do conhecimento, qualificação e melhoria do perfil educacional; (3) o combate à fome e à pobreza e a reversão do processo de exclusão social; e (4) a consolidação do processo democrático e as garantias dos direitos humanos.¹¹⁶

A questão regional do Governo de Fernando Henrique Cardoso caminhou paralelamente à abertura comercial, liberalização financeira e as privatizações. Deste modo, o Governo buscou estruturar o país de maneira a tornar sua estrutura produtiva mais atraente, aumentando a competitividade dos setores de transporte e comunicação, por exemplo, para enfrentar a competitividade internacional. A atuação governamental passou a ser delimitada através dos chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, enfatizando exclusivamente os estados mais dinâmicos economicamente. Dos doze Eixos Nacionais, três eram direcionados para o Nordeste: Eixo Costeiro do Nordeste, Eixo São Francisco e Eixo Transnordestino.¹¹⁷ Segundo o Projeto, o imperativo era criar condições para que a integração do país com o mercado externo fosse reforçada pela integração maior dos mercados internos;

¹¹⁶ Cf. BRASIL. Programa Avança Brasil, 2008.

¹¹⁷ Os eixos totais eram: Eixo de Saída Norte para o Caribe/Rodovia BR 174, Eixo de Saída para o Atlântico – Hidrovias do Madeira e Amazonas, Eixo Araguaia – Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás, Eixo Costeiro do Nordeste, Eixo do Rio São Francisco, Eixo Transnordestino, Eixo do Oeste, Eixo Centro-Leste, Eixo de São Paulo, Eixo Costeiro do Sul, Eixo da Franja de Fronteira, Eixo da Hidrovia do Paraguai/Paraná.

tais ações voltavam-se tanto no sentido de equipar para a competição as diversas cadeias produtivas como de fortalecer o crescimento nacional mediante os efeitos sinérgicos de um mercado de dimensões continentais, como o do Brasil (BRASIL. PROGRAMA Avança Brasil, p. 38, 2008). Além disso, diz textualmente a proposta, que previa uma reordenação do território:

Considera o território nacional com um espaço geoeconômico aberto, rompendo com a visão tradicional de país fragmentado segundo suas fronteiras geopolíticas formais, com macrorregiões e estados. Em lugar disso, a definição dos Eixos dá ênfase à análise dos fluxos reais de bens e serviços e à identificação das demandas dos cidadãos no ambiente em que vivem. Assim, os Eixos representam espaços territoriais delimitados, para fins de planejamento, segundo a dinâmica sócio-econômica e ambiental que os caracteriza. (BRASIL. PROGRAMA Avança Brasil, 2008, p. 449)

Segundo Monteiro Neto (2005), os critérios para o estabelecimento dos Eixos levavam em conta quatro variáveis: a malha de transportes, a hierarquia funcional das cidades, a identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas. Para o autor em tela, apesar de considerar estes quatro fatores como orientadores das novas regiões de planejamento, a ênfase sobressaiu sobre a primeira, que ditou a conformação espacial dos eixos de desenvolvimento.

Os Eixos visavam apresentar um *Portfólio* de oportunidades de investimento, as quais norteariam a ação estatal para a lógica de ganhos através da competitividade sistêmica. Ou seja, a estratégia do governo passou por reforçar áreas com potencial para se inserir no mercado mundial não se configurando, portanto, em um elemento de desenvolvimento regional. Porém, segundo Monteiro Neto (2005), a estratégia do Governo Federal de atrair o capital externo foi comprometida pelas recorrentes crises internacionais no período, como a crise do México em 1995, na Rússia em 1998 e na Ásia (tigres asiáticos) em 1997, que levaram uma interrupção do cronograma de liberalização de recursos, demonstrando a fragilidade da estratégia de desenvolvimento perseguida.

Além disso, os investimentos estruturantes pressupunham um componente compensatório para as regiões de menor desenvolvimento. Isso porque para os Eixos localizados em macrorregiões menos desenvolvidas, como Centro-Oeste, Norte e Nordeste – os investimentos para lá alocados corresponderiam a frações superiores àquelas dos respectivos “eixos” no PIB nacional. Porém, o que ocorreu foi o oposto: os investidores externos optaram por se instalarem nas regiões mais desenvolvidas e com inserção mais consolidada nas correntes de comércio internacional, como o Sudeste e Sul.

Ademais, os Eixos não se constituíam de projetos voltados exclusivamente para a região Nordeste, mas estratégias que visavam uma integração nacional em torno de questões gerais. Bercovici (2003) ofereceu uma visão crítica a respeito destes dois Programas de Fernando Henrique Cardoso. Para o autor, o planejamento regional não pode ser reduzido ao orçamento nacional, com pena de perder sua característica de fixar diretrizes para a atuação do Estado e também para a orientação dos investimentos do setor privado. Segundo o autor:

O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas sócio-econômicas (BERCOVICI, 2003, p. 208).

O fato é que o desenvolvimento regional não estava na pauta governamental do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Dois elementos confirmam esta afirmativa: a primeira é que, como já evidenciamos, o desenvolvimento das regiões ficou escondido em meio ao plano plurianual; o que, como também elucidamos acima, não tratava das assimetrias regionais, mas buscava apenas a integração entre as regiões, no território. Em segundo lugar, o governo Fernando Henrique não priorizou um planejamento político para o combate às assimetrias federativas, visto que promoveu alterações constantes no Ministério da Integração Nacional (que é a instância encarregada das questões regionais).¹¹⁸

Segundo dados do próprio Ministério da Integração Nacional (2001), as origens desta instituição são antigas e datam de 1736, quando ainda era chamado de Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Secretaria de Estado dos Negócios do Interior. Sofreu diversas modificações ao longo dos anos, adaptando-se à agenda dos diferentes Governos. Foi transformado de Ministério em Secretaria, adquirindo denominações como Ministério do Interior, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Ministério da Integração Regional. No primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso este Ministério foi extinto,

¹¹⁸ Atualmente, as atribuições do Ministério da Integração Nacional são legitimadas pela Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003, e podem ser listadas da seguinte maneira: Formulação e condução da política nacional integrada; Formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento; Estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais; Estabelecimento de diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste; Estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais; Acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional; Defesa civil; Obras contra as secas e de infraestrutura hídrica; Formulação e condução da política nacional de irrigação; Ordenamento territorial.

sendo substituído por uma nova Secretaria Especial de Políticas Regionais, subordinada então ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Destaque para o fato da existência de três Secretários neste período: Cícero Lucena (PMDB/PB), Fernando Catão (PMDB/PB) e Ovídio de Angelis (PMDB/GO), onde não houve uma linearidade na maneira com que foi conduzido o processo político no interior do Ministério.

A Secretaria, então criada, tinha o objetivo de auxiliar na execução dos Projetos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, organizando o arcabouço prático dos Eixos Nacionais de Integração, que foram a tônica do Governo Fernando Henrique Cardoso, como já ressaltamos. A SUDENE, neste período, esteve vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, sendo suas atribuições ainda indefinidas.

Em 1999, no segundo mandato do Presidente em tela, houve nova tomada de decisão e através da Medida Provisória nº 1.911-8, a Secretaria Especial de Políticas Regionais transformou-se novamente em Ministério da Integração Nacional, (denominação que persiste até os dias atuais), com Fernando Bezerra (PMDB/RN) como Ministro, na época. A esta instância governamental, voltaram a ser vinculados o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Com todas estas alterações na nomenclatura e com a ausência de atribuições claras, observou-se uma grande descontinuidade administrativa na área de planejamento regional por parte do Governo Federal. De 1988 até 1998 houve a presença de treze ministros ou secretários de políticas regionais. Destaque especial para o Governo de Fernando Henrique Cardoso, que em seu primeiro mandato, alterou a estrutura do Ministério, transformando-o em uma Secretaria e no seu segundo mandato, voltou atrás de sua decisão e o transformou novamente em Ministério da Integração Nacional. Apesar de suas atribuições constarem a formulação da política de desenvolvimento regional, o papel desempenhado por este Ministério girou em torno de tentativas de integração das regiões brasileiras, seguindo a tendência contida nos Planos Econômicos deste Governo.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, a lógica do desenvolvimento regional visou uma readaptação aos padrões voltados à sustentabilidade ambiental, mas que tivessem estreita ligação com os programas nacionais elaborados pelo Governo Federal (BRASIL. PROGRAMA Avança Brasil, 2008). No entanto, observa-se uma permanência da desigualdade regional nordestina, especialmente através da análise do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, publicado em 1996, elaborado conjuntamente pelo

PNUD e IPEA. Este relatório apontou a existência de três *Brasis*, baseado no índice de desenvolvimento humano (IDH): (1) o Brasil do Sudeste, exceto Minas Gerais, do Sul, do Distrito Federal, e do Mato Grosso do Sul, (2) o Brasil de Minas, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Amapá, (3) O Brasil do mais baixo nível de desenvolvimento humano, constituído por Pará, Acre, Tocantins e todos os estados do Nordeste, sem exceção. Importante destacar, ainda, que os nove estados nordestinos estavam, na classificação adotada para as 26 unidades da federação, nos nove últimos lugares.

Além de não ter sido resolvida a questão nordestina, Fernando Henrique promoveu o corte definitivo na instituição responsável pelo seu desenvolvimento, em 2001, extinguindo definitivamente a SUDENE. Os motivos para tal extinção serão apontados no capítulo seguinte.

Conclusões Preliminares

O capítulo procurou abordar a influência da Constituição de 1988 nas políticas de desenvolvimento regional empregadas no Nordeste, mais especificamente em relação às mudanças ocorridas no interior da federação, demonstrando a ausência da SUDENE neste novo contexto. O período anterior, do regime militar, caracterizou-se pela diminuição do poder da Superintendência, concentrando na órbita federal todas as decisões relativas ao desenvolvimento da região Nordeste, sendo os Programas Especiais os grandes protagonistas deste modelo de planejamento federal.

A Constituição Federal de 1988 reservou algumas prerrogativas para garantir o apoio à superação da desigualdade regional, mas não promoveu, em contrapartida, o apoio à revitalização das instituições responsáveis pelo planejamento regional. O Governo Federal adotou uma postura mais distante das questões regionais, restringindo-se ao cumprimento de repasses financeiros por meio dos Fundos Constitucionais. Estados e Municípios permaneceram com um papel duplo: ora dependentes deste repasse dos Fundos, ora buscando, por conta própria, investimentos privados por meio de isenções tributárias. A descentralização foi a grande protagonista desse processo, concedendo autonomia para os entes federados que passaram então a utilizar de suas prerrogativas para promover por conta própria o crescimento das atividades produtivas em seus territórios.

Os Fundos Constitucionais foram concebidos para diminuir as desigualdades inter-regionais sem, entretanto, definirem para quem o crédito seria concedido: se para os grandes

ou para os pequenos proprietários. Assim, houve um emprego destes fundos em grandes projetos, localizados em grandes centros urbanos, o que acabou facilitando o surgimento das desigualdades intrarregionais. Ou seja, as áreas dinâmicas economicamente foram valorizadas enquanto que aqueles estados que não conseguiram atingir determinado grau de desenvolvimento continuaram empobrecidos. Além disso, outra distorção observada no emprego dos Fundos Constitucionais foi que eles acabaram gerando grande inadimplência.

Por fim, o período posterior aos anos 90 enalteceu novas orientações na maneira de pensar a questão regional. Houve uma revalorização do local e do chamado desenvolvimento sustentável, com o concomitante ressurgimento de outras instituições que passaram a assumir a responsabilidade por este novo paradigma de desenvolvimento. Por essa razão observamos o ressurgimento de instituições como o BNDES e o BNB, atuando em operações que seriam, institucionalmente, tarefa da própria SUDENE. Alterou-se o padrão desenvolvimentista do período anterior e valorizou-se o “novo paradigma de desenvolvimento sustentável”. Tal idéia coadunava-se com os princípios adotados por instituições internacionais como a ONU e o Banco Mundial.

Apesar de tentar se reerguer politicamente, a SUDENE não logrou resultados satisfatórios, tendo que se readaptar a este novo modelo de intervenção do Estado surgida nos anos 90 sem ter, contudo, como garantir um espaço institucional de articuladora deste processo. O desenho institucional adquirido pela Superintendência nos anos posteriores à Constituição de 1988 manteve a inércia frente a um reaparelhamento das políticas regionais, caracterizado pelos novos pressupostos do desenvolvimento sustentável e pelo desenvolvimento endógeno.

Isso se comprova por meio dos Programas estabelecidos pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, que priorizaram a integração de espaços considerados dinâmicos junto ao mercado externo, em especial ao MERCOSUL, que vinha atender a necessidade do Brasil de promover a integração competitiva. Como salienta Araújo (2000, p. 127): “Na opção atual, o Estado segue o mercado. Na opção do ‘Brasil em Ação’, o governo prioriza ampliar a competitividade de espaços agora mais competitivos”.

O quadro federativo desenhado nos anos 90 pautou-se pela reorientação das políticas públicas federais, voltadas para a redução das desigualdades econômicas regionais, fator que repercutiu desfavoravelmente na cooperação entre os governos estaduais no Nordeste. O padrão de cooperação entre os entes subnacionais dependia em grande parte da articulação da União. Uma vez que o Governo Federal não se envolveu diretamente com as questões regionais, essa cooperação esgarçou-se. Isso porque não temos, no Brasil, uma tradição

política capaz de estabelecer arranjos cooperativos interestaduais horizontais sem a participação do poder público federal na ação regional.

O capítulo mostrou que a SUDENE revelou-se uma instituição paralisada diante de novas opções que se configuravam para o próprio Nordeste. Porém, a fim de que tal assertiva se comprove buscaremos, no capítulo seguinte, apontar quais os motivos, de fato, levaram o Presidente FHC a extingui-la definitivamente da Federação.

PARTE III

Capítulo 6

As motivações políticas que justificaram a extinção da SUDENE

Introdução

Este último capítulo visa apresentar as motivações que levaram à supressão das funções da SUDENE no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Busca comprovar, portanto, a hipótese central desta tese, de que a SUDENE foi extinta porque não tinha mais eficácia institucional. A metodologia selecionada possui dois conjuntos de características. Em primeiro lugar, trabalharemos com um material discutido fora do âmbito propriamente da SUDENE, ou seja, as reuniões dos deputados, junto à CPI do FINOR, formada para apurar as denúncias de corrupção; em segundo lugar, utilizaremos dados das Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE que indicavam a movimentação dos governadores no Conselho.

A SUDENE do final dos anos 90 não tinha as características dos tempos em que Celso Furtado a fundou. Obviamente, a idéia de desenvolvimento regional foi se alterando, ao longo dos anos, assim como a interferência do Governo Federal, diminuindo. O fato é que, mesmo com algum tipo de desenvolvimento, o Nordeste continuou destoando das demais regiões da federação, com altos índices de desigualdade e pobreza.

Em 03 de maio de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso assinou, numa cerimônia transmitida em rede nacional de televisão, a Medida Provisória (MP nº 2145-1)¹¹⁹, extinguindo a SUDENE e a SUDAM e criando em seus lugares as Agências de Desenvolvimento para a Amazônia (ADA) e para o Nordeste (ADENE). Com essa atitude, o Governo optou pelo desmonte e não pela reformulação de todo um arcabouço político institucional criado para idealizar e superar as históricas desigualdades regionais por meio de políticas públicas específicas para estas regiões carentes.

A principal justificativa pelo Governo Fernando Henrique para extinção da SUDENE foi a corrupção que tinha lugar em seu interior, devido principalmente às denúncias de mau uso do FINOR. Com demonstramos desde o capítulo 4, a SUDENE original, encabeçada por Furtado, foi perdendo seu *status* de articuladora do processo político e do planejamento do

¹¹⁹ No anexo E, desta tese, disponibilizamos a MP 2146, que foi publicada dois dias depois da MP 2145, sendo uma reedição desta.

Nordeste desde o período militar. Com a redemocratização e com a participação da SUDENE nos debates constituintes, poderia ter-se reorganizado sua estrutura interna de modo que a ela coubesse atuar novamente como uma instância de articulação político-institucional, organizando os interesses dos estados nordestinos para atuarem coletivamente na superação da desigualdade regional. Entretanto, essa remodelação também não ocorreu e a SUDENE passou a atuar, a partir da redemocratização do país, como um órgão consultivo e sem as prerrogativas de outrora. A instituição foi esvaziada especialmente pelo abandono gradativo dos governadores de estado e do próprio Executivo Federal, que não tinha mais um programa regional que passasse pela intermediação da instituição.

6 – O esvaziamento gradual dos governadores de estado no Conselho Deliberativo da SUDENE

Para desenvolver este tópico, utilizaremos as Atas das reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE desde a redemocratização até o ano de 2001, quando ela foi extinta. Carvalho, R. I. (2001) analisa estas Atas em seu trabalho, de 1988 até 1998. Procuramos ampliar a análise até o ano de 2001, visto que nosso recorte temporal contempla o período em que a SUDENE foi extinta. Pactuamos com muitas das idéias desenvolvidas por este autor, ao analisar as reuniões do Conselho Deliberativo, cujo elemento mais significativo foi a retirada gradual dos governadores dos estados nordestinos. Além disso, houve uma incapacidade da SUDENE de funcionar como um órgão de articulação política dos interesses regionais, reforçando as dificuldades de cooperação entre os governadores de estado.

Importante destacar três fases pelas quais passou a Superintendência. A primeira delas foi a de sua formação, com grande apoio do Governo Federal, no período onde prevalecia o federalismo cooperativo do pós-guerra, que exigia uma intervenção mais profunda do Governo Federal. A formação da SUDENE foi influenciada também pela teoria cepalina, a qual pregava que a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul do país era de um centro produtor de bens industrializados e de uma periferia produtora de matérias-primas. Para romper com este quadro era necessária uma transformação agrária e agrícola, industrializando a região Nordeste. E as políticas do GTDN deram auxílio para a instalação da SUDENE, em 1959.

O segundo período da SUDENE foi o dos Pólos de Desenvolvimento, no período militar, quando ela perdeu radicalmente suas prerrogativas políticas. Neste momento, a idéia de desenvolvimento regional passou a estar atrelada à teoria de François Perroux (1977,

1967), com os pólos de desenvolvimento consolidados por meio dos chamados Programas Especiais como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, PROHIDRO etc, que abordamos no capítulo 4 desta tese.

O terceiro momento pelo qual a SUDENE passou foi o do chamado desenvolvimento sustentável e desenvolvimento endógeno, com o Banco Mundial ditando as regras e os programas a serem implantados, a exemplo do Projeto “Áridas” e dos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, do Governo Fernando Henrique Cardoso. Estes momentos evidenciam as grandes alterações pelas quais passou a Superintendência desde a sua implantação até a sua extinção. A SUDENE percorreu uma trajetória declinante, sendo influenciada pela dinâmica federativa e pela agenda governamental e, fundamentalmente, pelas mudanças que sofreu durante o regime militar que parecem ter sido definitivas.

Portanto, esta parte da tese contempla a análise de 104 reuniões do Conselho Deliberativo, todas as reuniões ordinárias de 1988 até 2001. O regimento interno da SUDENE era composto pelos representantes dos estados nordestinos, por representantes do Governo Federal, pelo Superintendente em exercício, por empresários, trabalhadores e membros do Banco do Nordeste. Convém ressaltar que a SUDENE não abrangia apenas os estados nordestinos e incluiu ao longo do tempo o Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais e o norte do Estado do Espírito Santo¹²⁰. Portanto, os estados pertencentes à SUDENE eram: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo. Totalizando, portanto, uma área de abrangência de onze estados.

Na época de sua fundação, a SUDENE possuía a prerrogativa de submeter ao Congresso Nacional o plano de desenvolvimento do Nordeste; no entanto, em seu regimento interno, de 1991, havia a recomendação que a SUDENE deveria estar submetida aos planos do Executivo Federal. Ou seja, a competência de planejar programas havia acabado. Internamente, muitas modificações também contribuíram para a diminuição do poder da SUDENE e aqui cabem especialmente três pontos importantes. Em primeiro lugar, os superintendentes foram substituídos ou demitiam-se constantemente, o que demonstrava, portanto, a ausência de um comprometimento para liderar a instituição. Além disso, as reuniões do Conselho Deliberativo aconteciam em espaços de tempo cada vez maiores, não mantendo um calendário específico, nem um cronograma de ação. Em segundo lugar, houve um abandono gradativo e crescente dos governadores de estado nas reuniões do Conselho, indicando uma falta de interesse em manter articulação com a Superintendência.

¹²⁰ A área do estado de Minas Gerais localizava-se no chamado Polígono das Secas, sujeita à estiagem prolongada. Por isso foi adicionada à área de atuação da SUDENE.

Como indicamos no capítulo anterior, de 1987 até 2000 a instituição regional contou com treze ministros ou secretários de política regional diferentes, com diversas renomeações do Ministério da Integração Nacional. Da mesma maneira, a SUDENE conheceu doze superintendentes diferentes neste período. O quadro abaixo indica, por anos, os superintendentes da SUDENE, bem como os Ministros ou Secretários de Política Regional e o número de reuniões do Conselho Deliberativo de 1987 até maio de 2000, sua última reunião:

Tabela 6.1 - Participação do Superintendente da SUDENE nas Reuniões Ordinárias do Conselho Deliberativo – Janeiro de 1987 a Maio de 2000

Ano	Número de Reuniões da SUDENE	Gestão no Governo Federal	Ministros ou Secretários de Políticas Regionais	Superintendentes da SUDENE e total de reuniões
1987	10	Sarney	- Ronaldo Costa Couto - Joaquim Francisco - João Alves Filho	- Dorany Sampaio (5) - Antonio Carlos B. Frota (3) - Paulo Ganem Souto(3)
1988	12	Sarney	- João Alves Filho	- Paulo Ganem Souto (12)
1989	12	Sarney	- João Alves Filho	- Paulo Ganem Souto(12)
1990	2	Sarney	- João Alves Filho	- Paulo Ganem Souto(12)
	6	Collor	-Egberto Baptista	- José Adauto Bezerra(6)
1991	6	Collor	-Egberto Baptista	- José Adauto Bezerra (2) -Elionaldo Magalhães(4)

1992	5	Collor	-Egberto Baptista -Ângelo Calmon de Sá	-Elionaldo Magalhães(5)
	1	Itamar	- Alexandre Costa	- Cássio Cunha Lima(1)
1993	5	Itamar	-Alexandre Costa	-Cássio Cunha Lima(5)
1994	10	Itamar	- Romildo Canhim -Aluizio Alves	- Nilton M. Rodrigues(10)
1995	10	Fernando Henrique	-Cicero Lucena	-Nilton M. Rodrigues(10)
1996	9	Fernando Henrique	-Cícero Lucena -Fernando Catão	-Nilton M. Rodrigues (9)
1997	10	Fernando Henrique	-Fernando Catão	-Nilton M. Rodrigues(10)
1998(1)	5	Fernando Henrique	-Fernando Catão -Ovídio A. de Ângelis	-Nilton M. Rodrigues (1) -Sérgio Moreira(4)
1999(1)	1	-Fernando Henrique	-Ovídio A. de Angelis -Fernando Bezerra	-Aloísio Sotero(0) -Marcos Formiga(1)
2000(1)	3	-Fernando Henrique	-Fernando Bezerra	-Marcos Formiga(2) -Wagner Bittencourt (1)
Total	107	_____	_____	_____

Fonte: CARVALHO, R. I. (2001), baseado em dados das Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE, de 1987 até 1998.

(1) Autoria própria, baseado em dados das Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE, de 1998 até 2000.

Pelos dados do quadro, observa-se que até 1989 havia, pelo menos, uma reunião mensal e entre 1988 e 1989, com a presença do superintendente em todas as reuniões. De 1990 até 1993 o número de reuniões começou a baixar significativamente, voltando a ter uma assiduidade de reuniões a partir de 1994. O pior resultado de todo o período foi o ano de 1998, com apenas cinco reuniões e com a presença do superintendente em apenas uma delas. Em 1999 e 2000, o resultado se repetiu com poucas reuniões, sendo considerável dizer que na única reunião realizada em 1999 não houve a participação do superintendente Aloísio Sotero. Interessante observar o descaso com que a SUDENE foi tratada pelo Governo Federal, tanto que o Ministro Fernando Bezerra assumiu o cargo declarando que a SUDENE deveria ser extinta.¹²¹

Seguindo a tendência dos Superintendentes em não participarem das reuniões do Conselho Deliberativo, os Governadores também foram se ausentando das mesmas, em um decrescente constante, como revelam os dados do quadro abaixo:

Tabela 6.2 - Participação dos Governadores do Estado do Nordeste nas Reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE – 1987 a 2000

Governadores	Presença dos Governadores nas reuniões do Conselho Deliberativo, por estado participante														Tot al
	19 87	19 88	19 89	19 90	19 91	19 92	19 93	19 94	19 95	19 96	19 97	19 98	19 99 (1)	20 00 (1)	
Número de Reuniões do Conselho Deliberativo	10	12	12	8	6	6	5	10	10	9	10	5	1	3	107
Bahia	6	3	2	3	4	4	3	7	6	1	2	1	1	0	43
Sergipe	8	6	4	3	4	5	5	6	9	3	3	0	1	2	59
Alagoas	7	1	1	0	2	2	1	2	9	4	2	0	1	0	32

¹²¹ Fonte: Carvalho, R. I. (2001), apud JORNAL FOLHA de São Paulo, Caderno 1, 25/7/1999, p. 13.

Pernambuco	7	4	4	4	3	4	1	3	7	3	2	0	1	2	42
Paraíba	7	3	2	1	4	5	3	5	9	3	1	2	1	1	47
Rio Grande do Norte	10	10	10	4	4	5	5	4	7	2	2	3	1	3	69
Ceará	7	3	0	3	2	3	4	3	2	1	0	0	0	0	28
Piauí	6	2	2	2	4	4	4	8	9	4	1	0	1	3	49
Maranhão	3	3	0	2	1	2	2	1	2	0	0	0	0	0	16
Presença Simultânea de todos os governadores	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4

Fonte: Dados de CARVALHO, R. I. (2001), até o ano de 1998, com base nas Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE;

(1) Autoria própria, com dados das Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE.

Esta tabela é significativa para compreendermos o comportamento dos estados nas reuniões do Conselho Deliberativo. De um total de 106 reuniões, houve a participação conjunta de todos os governadores apenas quatro vezes. Na ausência do Governador, havia um representante dos estados ou houve reuniões em que os estados não enviavam representante algum.¹²² Em 1987, aconteceu uma reunião conjunta com a participação de todos os governadores, por conta da posse do novo ministro, Joaquim Francisco. O segundo encontro reunindo todos os chefes dos estados nordestinos se deu em 1991, devido às mudanças no Regimento Interno do Conselho Deliberativo, bem como da solicitação dos governadores à Secretaria Executiva da SUDENE, relativa às regras para aplicação financeira do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste. Em 1995, novamente se reuniram todos, devido a uma visita de José Serra ao Conselho, então Ministro do Planejamento e em razão da visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Carvalho, R. I. (2001, p. 251):

¹²² Cf. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. ATA da 420ª REUNIÃO Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE, 1999.

Em nenhuma das ocasiões, com exceção talvez do encontro de 1991, observou-se qualquer tentativa de articular os interesses dos governos nordestinos. É importante perceber ainda, no que se refere à presença simultânea dos governadores, que os mandatários dos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará estiveram presentes simultaneamente em quinze encontros, ou seja, em apenas 14,6% do total acumulado entre 1987 e 1998.

Entre 1987 e 2000, os governadores que mais participaram das reuniões do Conselho Deliberativo, foram: Rio Grande do Norte e Sergipe, seguidos de Bahia, Pernambuco, Piauí e Paraíba. Os índices mais baixos de participação nas reuniões da SUDENE foram Alagoas, Ceará e Maranhão. Aliás, o governador do estado do Maranhão compareceu apenas 16 vezes, de um total de 106 reuniões. Todavia, há que se considerar que os estados que mais participaram das reuniões do Conselho Deliberativo foram os menos desenvolvidos, Rio Grande do Norte e Sergipe. Isso se deveu em boa medida devido à maior dependência financeira destes estados em relação aos recursos geridos pela SUDENE. Mas entre 1998 e 2000 observa-se uma queda generalizada, de todos os governadores, nas reuniões que antecederam o fim da Superintendência e quando havia a participação dos governadores, estes se posicionavam com muita desesperança quanto aos rumos da Instituição.

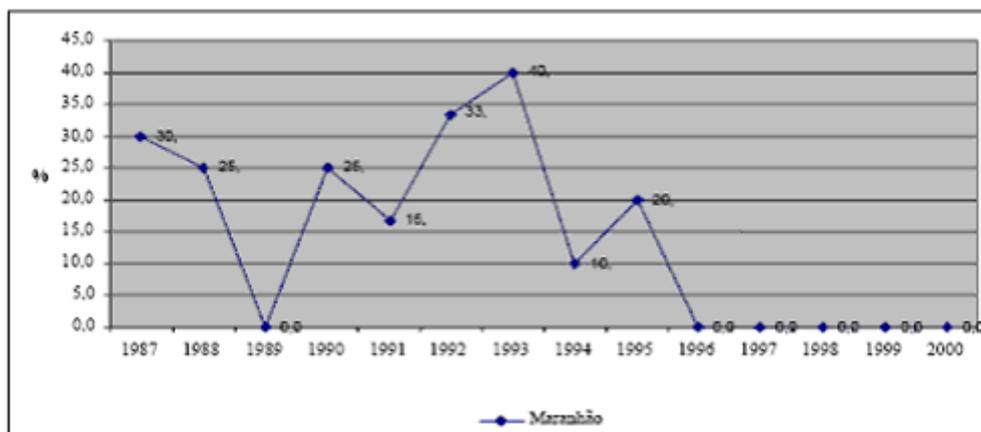
Alguns governadores não esconderam as críticas e o descrédito em relação à SUDENE quando participavam das reuniões do Conselho Deliberativo. A intenção não era denegrir a instituição regional, pois os discursos destes governadores revelavam, em geral, muito respeito pela sua história e valor simbólico na região. Porém, as críticas demonstravam um sentimento de desesperança, como se não houvesse muito que fazer para mudar a trajetória declinante da SUDENE: “Os governantes não falavam propriamente em fracasso da articulação regional, na incapacidade da instituição em arbitrar os conflitos econômicos na região e em mobilizar os governos nordestinos. Entretanto, a mensagem terminava chegando bem perto disso” (CARVALHO, R. I. 2001, p. 255).

Todavia, algumas críticas eram veladas, nas reuniões do Conselho. Como analisa Carvalho, R. I. (2001), em 1991, o Governador Tasso Jereissati dizia que a SUDENE era a grande frustração de seu mandato, pois esperava encontrar ali um fórum de discussões dos problemas do Nordeste; mas o que havia encontrado era, entretanto, um mero agente repassador de papéis para a iniciativa privada e que não conseguia aumentar os níveis de renda do Nordeste. Outros governadores denunciavam a situação de penúria em que se encontrava a SUDENE:

Em 1992, o governador Antonio Carlos Magalhães, do Estado da Bahia denunciava o enfraquecimento da SUDENE, o qual, segundo o mesmo, ‘passa pela fraqueza das reuniões, pelo desinteresse dos governos pela SUDENE, e pelo interesse verdadeiro com que o Governo Federal, não o atual, de um modo geral, todos eles têm demonstrado não cumprirem a palavra com o Nordeste’. Neste sentido, continuava o governo baiano, ‘a continuar a SUDENE como está, sendo morta aos poucos, como já afirmei aqui, é melhor que ela feche de uma vez’ (CARVALHO, R. I. 2001, p. 256).

A indiferença com a situação da SUDENE tinha desdobramentos nas reuniões do Conselho Deliberativo. O Governador do Maranhão, por exemplo, a partir de 1996, não compareceu a nenhuma das reuniões promovidas pelo órgão, abandonando, portanto, o Conselho Deliberativo:

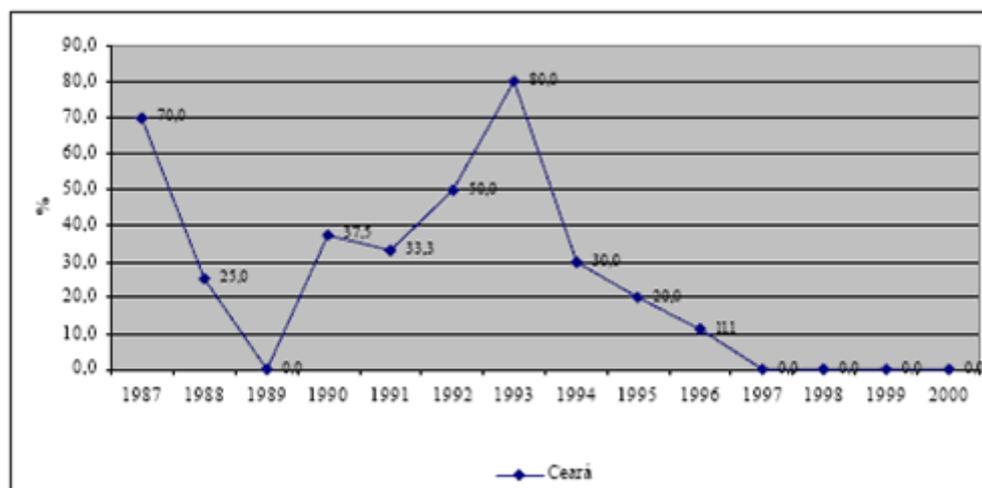
Gráfico 6.1 – Participação do Governador do Maranhão às reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE - 1987 a 2000



Fonte: CARVALHO, R. I., 2001; SUDENE, 2000.

Com relação ao Governador do Ceará, o mesmo afastou-se dos encontros do Conselho, entre os anos de 1989 a 1991, depois no período de 1994 a 2000. Evento semelhante ocorreu entre 1997 a 2000, onde este Governador não compareceu a nenhuma reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE:

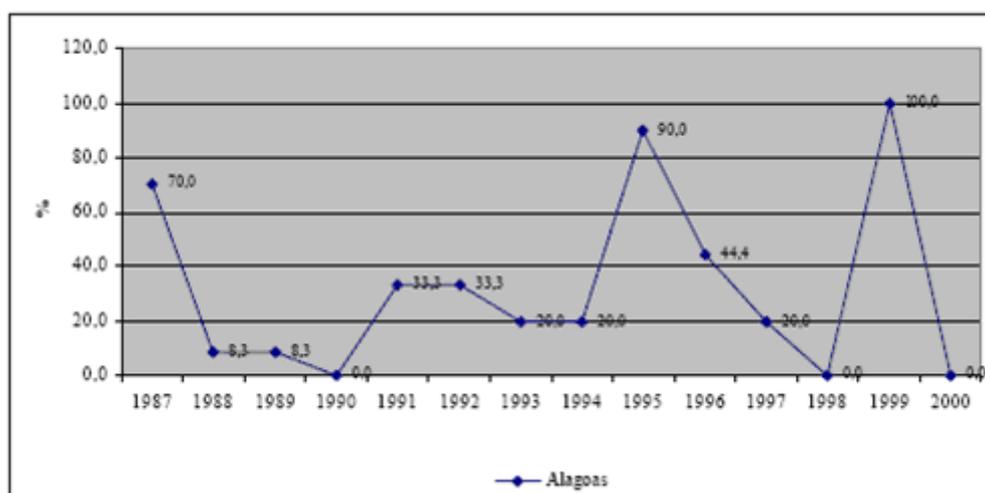
Gráfico 6.2 – Participação do Governador do Ceará às reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE – 1987 a 2000



Fonte: CARVALHO, R. I., 2001; SUDENE, 2000.

O representante de Alagoas, por seu lado, manteve um comportamento bastante curioso: no período do Governo Collor de Melo, houve um afastamento das reuniões do Conselho. Adiante, no Governo Itamar, o Governador também permanecia distante. Voltou a participar mais ativamente no Governo Fernando Henrique Cardoso; no entanto, entre 1998 e 2000 não esteve presente em nenhuma reunião.

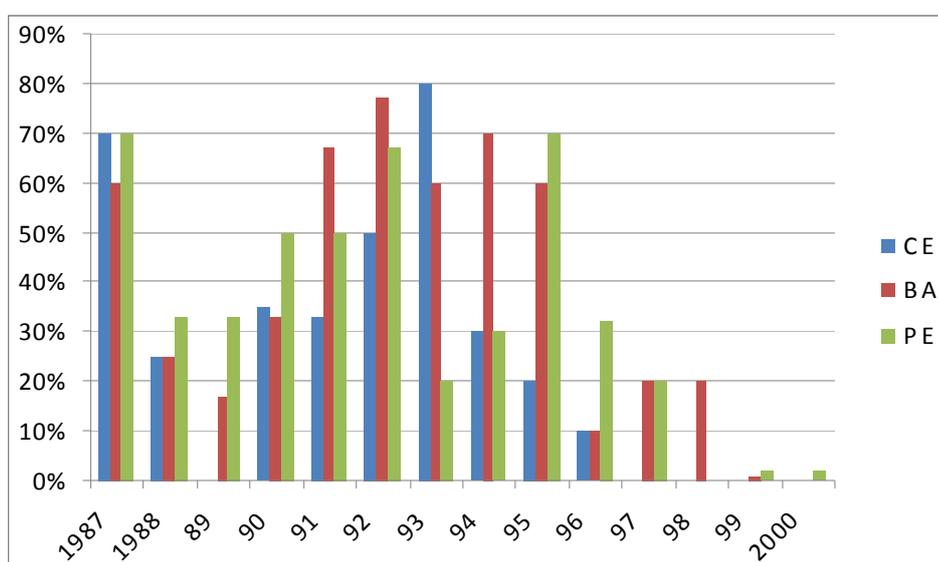
Gráfico 6.3 – Participação do Governador de Alagoas às reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE – 1987 a 2000



Fonte: CARVALHO, R. I., 2001; SUDENE, 2000.

Nem mesmo os governadores dos três estados considerados grandes beneficiários dos recursos do FINOR, Bahia, Pernambuco e Ceará, foram assíduos nas reuniões do Conselho Deliberativo. O Governador do Ceará afastou-se dos encontros do Conselho, entre os anos de 1989 a 1991, depois no período de 1994 a 2000. Evento semelhante ocorreu entre 1997 a 2000: o Governador do Ceará, local onde está localizado o BNB, o Banco responsável por gerir os recursos da SUDENE, não compareceu a nenhuma reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE. Seguindo a tendência de Ceará, Bahia e Pernambuco mantiveram-se também afastados do Conselho Deliberativo, como indicado no gráfico:

Gráfico 6.4 - Participação dos Governadores da Bahia, Pernambuco e do Ceará nas reuniões da SUDENE – 1987 a 2000 (em %)



Fonte: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE, de 1998 a 2000; CARVALHO, R. I. (2001), baseado nas Atas do Conselho Deliberativo da SUDENE, de 1987 a 1998.

O abandono destes três grandes estados nordestinos e também dos demais estados, nas reuniões do Conselho Deliberativo, revelou que tais governantes passaram a agir não mais horizontalmente colaborando entre si, mas oscilaram então para a relação vertical. Passaram a negociar, diretamente com o Governo Federal, os investimentos para seus territórios ou diretamente com a iniciativa privada.¹²³ Além disso, alguns Fóruns ocorreram sem a

¹²³ Isso pode ser confirmado através, por exemplo, do episódio da ida da Ford para a Bahia, a qual foi delineada no capítulo anterior. A Medida Provisória que foi editada inicialmente em 1996, fixando incentivos fiscais para o Setor Automotivo para o Norte e Nordeste e posteriormente prorrogada para auxiliar a ida da Ford para a Bahia, ficou conhecida como “MP do ACM”. Além disso, o Governador do Ceará, Tasso Jereissati, por exemplo, anunciava diversos feitos econômicos, independentemente de articulação com outros governos nordestinos. Ver: HOLANDA (2006).

participação ou interferência da SUDENE, como, por exemplo, com o projeto “Iniciativa pelo Nordeste: uma estratégia competitiva” que inseria o conceito de *cluster* para o desenvolvimento regional, o qual retirava completamente de seus preceitos uma política que passasse pela SUDENE para ser implementada.¹²⁴

Um dos últimos documentos elaborados pela SUDENE, com discussão e aprovação do Conselho Deliberativo foi o “Pacto Nordeste: ações e estratégias para um salto de desenvolvimento regional”, de 1995. Segundo este documento:

O conjunto de ações estratégicas tem em vista levar o Nordeste ao novo patamar de integração espacial da economia brasileira, isto é, à integração competitiva. Nesse sentido, é preciso induzir a criação, a multiplicação e a difusão intra-regional de focos de eficiência produtiva, além de apoiar os poucos que já existem e operam. Daí a ênfase na consolidação da base econômica regional e, para viabilizá-la, a complementação da infraestrutura física, a intensificação das pré-condições educacionais e técnico-científicas e a ampliação dos serviços de saúde preventiva e saneamento, tudo respaldado pelo esforço dos instrumentos operativos regionais e pela reorganização do aparato governamental (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1995, p.4).

Todavia, na apresentação do documento, havia muitas críticas dos governadores, pois ele reunia propostas antigas e novas, sem na realidade definir claramente o escopo de atuação. Ou seja, se de um lado a articulação política estava comprometida, visto a atuação dos governadores de estado no Conselho Deliberativo, por outro lado, a SUDENE perdia sua capacidade de atuar como *policy maker*, arbitrando, quando houvesse, os conflitos políticos. As prioridades do Pacto do Nordeste, acima citado, não eram claras e variavam em obras de saneamento até a construção de siderúrgicas, indicando, portanto, que o escopo de atuação era vago. Para Carvalho, R. I. (2001), esta ausência de prioridades ou de atuação era proposital, pois ao não delimitar nenhuma política, não precisaria arbitrar os conflitos entre os governos estaduais, garantindo, assim, um consenso em torno de um “nada”. Não definia as obras de infraestrutura para não desagradar nenhum governador, além de esperar por uma postura por parte da União: “Renunciava à sua atribuição de articular os interesses no âmbito regional, na esperança de assegurar uma maior mobilização nas negociações com o Governo Federal” (CARVALHO, R. I. 2001, p. 258).

¹²⁴ Cf. UDERMAN, 2008.

6.1 – As divergências entre os governadores de estados nordestinos

As últimas reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE revelam indícios particularmente interessantes sobre a retração da instituição, enquanto planejadora do desenvolvimento. No ano de 1999 houve apenas uma reunião e em 2000, três reuniões do Conselho Deliberativo. Em 1999, foi anunciado na reunião do Conselho que a Superintendência passaria a ser uma Agência de Desenvolvimento. E todos os membros, governadores, Superintendentes, Secretários, viam com bons olhos esta transformação, pois, segundo eles, a estrutura da SUDENE, naquele momento, não respondia mais aos anseios nem da região, nem da forma de implementar as políticas regionais, sendo necessário um novo modelo de estrutura institucional.¹²⁵

Com a publicação corriqueira dos dados na mídia, relacionados ao desvio de verbas e uso inadequado do Finor, nas reuniões do Conselho, tal assunto era timidamente mencionado e no sentido apenas de para defender a utilização dos recursos:

A SUDENE lançou seis publicações, nesse ano corrente, ligadas ao desempenho socioeconômico da região Nordeste. Os dados são alvissareiros e promissores mostrando que a Região responde muito bem à política de incentivos. É o Nordeste destruindo um mito, ou pondo abaixo uma inverdade. Essa região capta apenas 12% do total de incentivos do país, contra 49,8% da região Sudeste. O Nordeste, portanto, não é um sugadouro de recursos sob a forma de incentivos. O retorno destes incentivos, quando aqui aplicados, sob a forma de impostos sofre um efeito multiplicador de três a cinco vezes. Trata-se de uma renúncia fiscal por tempo curto cujo retorno, sob a forma de receitas tributárias, em muito justificam a sua necessidade e a sua continuidade.¹²⁶

Todavia, as mudanças na orientação da Superintendência eram corriqueiramente ressaltadas, como no discurso preparado por Fernando Bezerra¹²⁷:

Esse Conselho tem que voltar a ser o grande plenário do Nordeste, o canal dos seus anseios sociais e econômicos e o espaço de afirmação de sua dimensão política. E é exatamente essa a orientação do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pois sabe Sua Excelência como intelectual e homem público é, sabe que a conquista de objetivos complexos como a redução de

¹²⁵ Cf. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. ATA da 420ª REUNIÃO Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE, 1999, p. 6.

¹²⁶ Ibidem, p. 7.

¹²⁷ Interessante salientar que o discurso foi lido por Pedro Augusto Sanguinetti Ferreira, Secretário da Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, pois o próprio Ministro, Fernando Bezerra, não estava presente.

desequilíbrios regionais passa necessariamente pela aglutinação de forças e de lideranças políticas como as que compõem este Conselho. Temos como primeiro desafio, fazer o dever de casa que começa pela modernização institucional da SUDENE. Antes de falar na sua extinção, temos que falar na sua valorização e na sua revitalização. Seria insensatez desprezar, por desconhecer, a amplitude de seu acervo de conhecimento sobre a região e o elevado nível de capacitação de seu corpo técnico. O que temos que fazer e acho que isso é consensual, é transformá-la em um novo instrumento, mais ágil, mais eficiente e mais flexível.¹²⁸

Ou seja, nas reuniões que antecederam a extinção em 2001, não se cogitava a idéia de extinguir a SUDENE, nem o Finor. Todos estavam de acordo com sua remodelação, embora fosse transformada em uma Agência. Mas sua extinção não era tida como certa, até a última reunião do Conselho Deliberativo, em maio de 2000. Todavia, a dificuldade em articular os governadores era clara, bem como as divergências entre eles. O Governador da Paraíba, por exemplo, lamentou que seu estado tivesse apenas um projeto entre os doze que foram aprovados. Em contrapartida, o Governador do Piauí e do Rio Grande do Norte também reclamaram da mesma questão: encaminharam sete projetos, tendo sido aprovado somente um. Francisco de Moraes Souza, governador do Piauí, chegou a declarar: “Nestes 40 anos de SUDENE não quero vê-la transformada em SUDEPE: Superintendência do Desenvolvimento de Pernambuco. Desejo que 2000 seja mais justo com o Piauí”.¹²⁹

Percebe-se, desta maneira, a dificuldade em entrar em um consenso quanto aos rumos da SUDENE. Verificou-se um desgaste político envolvendo os estados, no Conselho Deliberativo, o que esgarçava ainda mais os nós entre eles e a SUDENE. O descaso com a situação da Superintendência era tão evidente que o governador do Piauí foi enfático ao ressaltar a importância do Banco do Nordeste, em detrimento da SUDENE:

Fala-se em 40 anos da SUDENE, mas a luz no Nordeste foi o Banco do Nordeste, que tem 46 anos. Foi um governador que o criou, Rômulo de Almeida. Para o Nordeste o Banco do Nordeste é muito mais importante. Principalmente agora, com essa federalização, na marra, dos bancos estaduais. O Governador calcula que 70% dos investimentos nos estados vêm do Banco do Nordeste. No Piauí são 83%. Por isso o Banco do Nordeste deve ser fortalecido. É aí que se vai salvar o Nordeste.¹³⁰

¹²⁸ Cf. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. ATA da 420ª REUNIÃO Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE, 1999, p. 12.

¹²⁹ Ibidem, p. 17.

¹³⁰ Ibidem, p. 19.

Em um momento que antecedeu a extinção da Superintendência, os governadores estavam com os olhos voltados para outras instituições e não mais interessados na reorientação da SUDENE, de maneira a impedir que ela fosse extinta. A idéia de fortalecer o BNB foi defendida não somente pelo Governador do Piauí, mas também pelo Governador de Sergipe, Albano Franco e por César Borges, da Bahia.

A diferença econômica entre os estados era o fator preponderante nas últimas reuniões do Conselho Deliberativo. O Governador da Paraíba, José Maranhão, por exemplo, chamou a atenção para o fato de que dois projetos¹³¹ da Bahia somavam o equivalente a quase todo o orçamento da SUDENE em 1999, ou seja, R\$ 480 milhões. Ressaltou que não tem nada contra o estado da Bahia, mas disse que já era tempo de o Conselho Deliberativo estabelecer normas mais justas para a apropriação dos recursos do Finor:

Esses recursos são do povo, são recursos da sociedade como um todo. Mas em matéria de gestão de recursos públicos, essa lei do mais forte não pode predominar. É preciso estabelecer alguma norma, algum princípio que evite isso. Questiono até quando vai haver essa concentração do processo de desenvolvimento econômico. Lembro que a SUDENE foi criada exatamente para evitar esse tipo de concentração, para equilibrar o desenvolvimento inter-regional.¹³²

Nesta mesma reunião, o Governador da Bahia, César Borges rebateu as críticas do Governo paraibano, defendendo que a Bahia está inserida em um contexto regional e, portanto, não pode ser observada de forma isolada. E salientou que os governos do Nordeste são organizados e articulados politicamente e exemplo disso é a Ford, que foi para a Bahia, e todos apoiaram. Houve, entretanto, o reconhecimento de que em todos os anos de atuação da SUDENE no Nordeste, a concentração de investimentos em Recife, Salvador e Fortaleza foi priorizada em detrimento de outras cidades.

Quanto à guerra fiscal, os governadores criticaram a prática, ao mesmo tempo em que salientaram que cada estado, individualmente, já possuía seu plano de desenvolvimento e que, portanto, seria uma atitude errônea da SUDENE se colocar acima destes planos:

O Nordeste precisa de um plano que possa colocar todas as aspirações e toda uma nova realidade da Região. Um Plano que possa, de certa maneira, aparar as arestas que, aqui e acolá, colocam um Estado frente a outro Estado. Um Plano que dê harmonia à questão do desenvolvimento e isso

¹³¹ Um destes grandes projetos aprovados com recursos do Finor era para a empresa Monsanto, instalada na Bahia e que absorveu grande quantidade de recursos deste Fundo.

¹³² ATA da 420ª REUNIÃO, op. cit., p. 22.

não venha se transformar numa verdadeira guerra fiscal entre os Estados. Cada estado do Nordeste já tem, hoje, o seu plano de desenvolvimento e seria de uma incongruência que a SUDENE viesse agora se colocar num patamar acima ou alheia a esse plano que cada estado tem.¹³³

Ou seja, a opção feita pelos governadores era muito clara e caminhava na contramão da revitalização da SUDENE. Destacavam que a instituição deveria ser fortalecida, mas não apontavam caminhos para esta revitalização. Em 2000, houve três reuniões do Conselho Deliberativo, com incursões bastante esclarecedoras. As reuniões realizaram-se nos meses de março, maio e dezembro. A grande novidade destas últimas reuniões foi com relação à reformulação apressada da SUDENE, que viria através da “Proposta do Plano de Desenvolvimento do Nordeste”, que deveria se integrar ao Plano Plurianual do “Avança Brasil”, que discorremos no capítulo anterior.

Havia, contudo, o reconhecimento de que parte da degeneração da Superintendência deveu-se às ações dos próprios governadores. O governador do Rio Grande do Norte, Garibaldi Alves Filho, foi enfático, na última reunião do Conselho da SUDENE¹³⁴ ao afirmar:

Há pouco tempo se discutiu a formação de uma comissão para estudar a reestruturação do Finor. Mas, se a SUDENE continuar sem se reunir não haverá o componente político para dar suporte, apoio a essa proposta e a muitas outras propostas. Os técnicos haverão de produzir uma bela exposição, um grande relatório, mas isso será em vão porque a SUDENE não se reúne mais como se reunia, não debate mais como debatia, não exerce a liderança que exercia. E não adianta só responsabilizar a SUDENE, porque o trabalho dos seus técnicos é louvável, do seu quadro técnico. Mas os próprios governadores são culpados. Só eu estou aqui como governador. Os outros são vice-governadores. Onde estão os outros governadores? Não se pode esperar que a SUDENE vá reagir, vá melhorar, vá mudar sem que essa iniciativa parta dos governadores.¹³⁵

Portanto, observa-se que a ausência dos governadores no Conselho Deliberativo promoveu uma descaracterização política da Agência, enquanto coordenadora e promotora da articulação cooperativa dos estados nordestinos. Apenas quando convinha, a SUDENE era

¹³³ ATA da 420ª REUNIÃO, op. cit., p. 27.

¹³⁴ Nesta última reunião do Conselho Deliberativo, em dezembro de 2000, houve a produção de um documento, que foi denominado *Declaração da Paraíba* e continha inúmeros pontos referentes aos anseios destes governadores quanto ao futuro do Nordeste e aos programas que seriam, então, implementados.

¹³⁵ Cabe ressaltar que o estado do Rio Grande do Norte foi um dos poucos que mantiveram presença quase constante no Conselho Deliberativo.

¹³⁶ Cf. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. ATA da 421ª REUNIÃO Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE, 2000, p. 24.

utilizada como arena política para a obtenção de favores, como podemos perceber no discurso do Governador do Piauí, Francisco de Assis de Moraes Souza:

Fui ao Ministro do Planejamento, José Serra, pedir a eletrificação do serrado. O Ministro disse que não dava não, que não tinha. Mas, numa reunião da SUDENE, a única que o Presidente da República compareceu, pedi aquilo que José Serra tinha negado. Ele disse que ia dar e deu mesmo. Só na SUDENE eu poderia ter conseguido isso. A SUDENE é muito importante, a convivência, o aprendizado com os governadores, com os técnicos.¹³⁷

Este era o cenário no interior da Superintendência, esvaziada ao longo do tempo. Entretanto, para elucidar o que de fato aconteceu com a SUDENE, esta análise do afastamento dos governadores é insuficiente. Por isso, optamos por analisar todo o material referente à Comissão Parlamentar de Inquérito, da Câmara dos Deputados, responsável por investigar o Finor.

Acreditamos que esta combinação metodológica entre a análise do material empírico, envolvendo as Atas do Conselho Deliberativo e a CPI do FINOR oferecerão elementos para a compreensão de nossa hipótese; ou seja, poderemos de fato, elucidar se a SUDENE foi extinta devido à ausência dos governadores ou se existiram outros motivos que justificaram sua extinção naquele momento. Como o sistema FINOR obteve várias remodelações ao longo dos anos, cabe um breve histórico, delineando as principais mudanças sofridas por este Fundo para, em seguida, abordarmos a CPI que foi constituída para analisar possíveis corrupções neste mecanismo.

6.2 – A evolução do FINOR

O FINOR, o Fundo responsável pelo financiamento dos projetos aprovados pela SUDENE, passou por três fases distintas. A primeira foi de 1961 a 1974 e correspondeu ao sistema 34/18; a segunda funcionou entre 1974 e 1990 e abrangeu o chamado FINOR-Ações; e a terceira parte abrangeu o chamado FINOR-Debêntures, entre 1991 a 2001.

O sistema de incentivos fiscais nasceu com a própria formulação da SUDENE com o objetivo de atrair para o Nordeste o capital privado para promover a industrialização da região. O artigo 34 desta Lei concedia às empresas, deduções do imposto de renda para

¹³⁷ ATA da 421ª REUNIÃO, op. cit., p. 23.

aplicação em projetos industriais da região; as pessoas jurídicas poderiam optar por descontar metade do seu imposto de renda devido e colocar esses recursos à disposição para serem investidos em projetos considerados prioritários para o desenvolvimento da região. Ou seja, o Governo Federal abria mão de uma receita fiscal para que a quantia correspondente fosse aplicada, pelo setor privado, no Nordeste.

O funcionamento dessa sistemática respeitava um tripé: de um lado as empresas, instaladas em qualquer parte do Brasil, que na declaração do imposto de renda faziam a opção por destinar até 50% de seu imposto de renda para aplicar em projetos industriais do Nordeste e recebiam o nome de “optante”. De outro lado estava o investidor, residente no Nordeste, que desejava investir na Região, valendo-se dos recursos dos optantes para tal finalidade. Esses investidores, localizados no Nordeste, recebiam o nome de “beneficiários”, a quem caberia elaborar e desenvolver projetos no Nordeste. Por fim, na outra ponta do tripé estava a SUDENE, que era a responsável por examinar os projetos considerados prioritários para o Nordeste, focalizando a aplicação dos recursos financeiros.

As primeiras alterações neste sistema aconteceram em 1963, como assinalamos no capítulo 3, com o II Plano Diretor da SUDENE, através da Lei nº 4239, de 27 de junho, que denominava que o setor industrial deixava de ser o único setor econômico beneficiado pelos incentivos regionais e admitia-se que as atividades agrícolas também fossem incentivadas; em segundo lugar, deixou de ser obrigatório que as empresas fossem inteiramente nacionais. Todavia, o artigo 18 proibia qualquer possibilidade de as receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados serem transferidas para o exterior. Além disso, através desta mudança, o optante poderia ser o próprio investidor, nacional ou não. Abria-se, desta forma, o precedente para que empresas do Sudeste e também multinacionais se instalassem no Nordeste. Segundo Araújo (1999, p. 3):

Só a partir daí o sistema de incentivos deslança, com o deslocamento, para o Nordeste, de numerosas filiais das empresas instaladas no Sudeste. Inicia-se de fato o processo de integração produtiva do grande capital industrial, inclusive o multinacional.

Assim nascia o sistema 34/18 (que recebeu esta denominação devido aos artigos 34 e 18, respectivamente às Leis 3995/61 e 4239/63). Entretanto, o sistema começou a apresentar diversas falhas em sua sistemática, sendo a escassez de recursos uma das grandes distorções. Quando o Sistema 34/18 foi criado, todos os recursos captados destinavam-se ao financiamento de empreendimentos no Nordeste; mas em 1963 veio a primeira grande perda

de recursos, quando foi criado o FINAM e parte dos recursos foi transferida para a Amazônia. Isto causou grande defasagem para o Nordeste, com uma pulverização dos recursos e inúmeros incentivos regionais e, principalmente, setoriais. Muitos destes recursos não tinham quaisquer restrições de localização regional do investimento, nem de ramo específico de atividade. Exemplos desses incentivos setoriais foram aqueles destinados aos setores de reflorestamento, turismo, pesca, indústria aeronáutica e álcool, além da linha de incentivos destinados ao Espírito Santo (FUNRES).

Para reduzir ainda mais a receita do 34/18, nos anos 70 foram criados dois outros Programas¹³⁸, o PIN (Programa de Integração Nacional) e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste) que, em boa medida, financiaram os chamados Programas Especiais, que analisamos no capítulo 4 desta tese. Estes Programas passaram a absorver 50% das deduções fiscais (30% para o PIN e 20% para o PROTERRA), havendo uma escassez muito grande de recursos do 34/18. Foi neste ponto que o Governo Federal criou em seu lugar o FINOR, através do Decreto Lei nº 376, de 12/12/74.

Com o sistema FINOR, o contribuinte deixaria de fazer a opção, em sua declaração do imposto de renda, por um projeto específico, como ocorria no Sistema 34/18, optando apenas em qual fundo desejava aplicar. Caso fosse escolhido o Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, suas deduções do imposto de renda seriam revertidas para o fundo e o contribuinte passaria à condição de quotista do FINOR, através da posse de um Certificado de Investimento com valor correspondente ao total da opção (CARVALHO, 2006).

Já o investidor, beneficiário do FINOR, após ter a aprovação de seu projeto, passava a ter o direito de emitir ações, que iriam para a carteira do Fundo, em troca de um montante correspondente às liberações. Segundo Carvalho, F. F. (2006), tais ações seriam lançadas, através de uma Bolsa de Valores, em leilões especiais, permitindo que se realizasse a permuta das ações dos empresários/investidores pelos certificados de investimento em poder dos contribuintes/optantes. Todavia, esse sistema também gerou uma série de problemas e um deles foi que nos leilões a transformação dos certificados em ações das empresas passou a interessar, principalmente, às empresas beneficiárias que utilizavam o Fundo. Para Carvalho, F. F. (2006), isso se devia ao fato de que o volume de certificados de investimento que a maior parte dos optantes possuía não lhes permitia concorrer com os grandes contribuintes, na

¹³⁸ Através dos Decretos-Leis nºs 1.106/70 e 1.179/91, respectivamente.

disputa pelos títulos disponíveis, fazendo com que seus certificados fossem vendidos no mercado a cotações muito inferiores à oficial.

Esses fatores levaram o Presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, a suspender estes incentivos fiscais. Todavia, diante da pressão da SUDENE e de sua assessoria técnica, o Presidente resolveu instituir, em 1991, um novo formato para o Sistema FINOR, que passava então a ser chamado de FINOR-Debêntures.¹³⁹ Havia duas formas de aplicação deste sistema. A primeira: aplicação direta no FINOR. Ao efetuar o recolhimento das parcelas do incentivo, as pessoas jurídicas optantes participavam do Fundo como cotistas, podendo converter essas cotas, total ou parcialmente, em ações de empresas de sua escolha, através de leilões especiais realizados em Bolsas de Valores e negociá-las com qualquer pessoa física ou jurídica, ou mantê-las em seu poder, para beneficiar-se de sua valorização.

Segundo Carvalho, F. F. (2006), os recursos oriundos desse tipo de opção eram aplicados pelo FINOR em empresas consideradas de interesse para o desenvolvimento da região que tivessem os seus projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo da SUDENE. A aplicação se dava sob a forma de debêntures conversíveis. A segunda modalidade de aplicação era a aplicação em projeto próprio, onde as pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas detinham, isolada ou conjuntamente, 51% do capital votante da sociedade titular de projeto beneficiário do incentivo do FINOR. A essas pessoas jurídicas era assegurada a aplicação neste projeto de recursos correspondentes a 70% do valor das suas ações em favor do FINOR, devendo os 30% restantes a aplicação em cotas.

A sistemática do FINOR-Debêntures¹⁴⁰ já era instalada em um momento de relativo descrédito da SUDENE e, portanto, também não conseguiu dar ao Finor uma solução para os problemas que vinham se acumulando ao longo dos anos. O resultado foram atrasos cada vez maiores nas liberações dos recursos, fazendo com que os projetos fossem aprovados, mas, em contrapartida, não possuíam recursos financeiros suficientes para serem finalizados; além disso, em alguns casos, se a própria empresa quisesse finalizar o empreendimento, deveria se responsabilizar com recursos próprios, o que não acontecia na maioria das vezes. O saldo era, portanto, o abandono dos projetos por parte dos empresários investidores.

Diante de todos estes problemas históricos que vinham se acumulando, mesmo com todas as remodelações feitas ao longo do tempo, o Fundo começou a ter fortes déficits orçamentários, entrando em uma crise profunda. As alterações promovidas não foram capazes

¹³⁹ Debêntures são títulos de dívida emitidos pelas sociedades por ações.

¹⁴⁰ Não vamos adentrar neste assunto das debêntures porque é uma temática essencialmente econômica, que foge, portanto, de uma análise política, à qual nos propusemos realizar. Para um detalhamento maior do Sistema Finor, e da conversão do FINOR em Debêntures, ver: CARVALHO, F. F. (2006).

de dotar o sistema de maior eficácia e em meados dos anos 90, grande parte do cronograma dos projetos aprovados pela SUDENE entrou em colapso. Ao lado deste problema do desequilíbrio orçamentário, o Tribunal de Contas da União, realizou uma auditoria no FINOR, descobrindo diversas irregularidades em alguns dos empreendimentos financiados por ele. Tais irregularidades espalhavam-se também por outros órgãos que participavam da gestão destes Fundos, como a própria SUDENE, o Banco do Nordeste, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Comissão de Valores Mobiliários.

Utilizando dados do relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU),¹⁴¹ o Deputado José Pimentel (PT-CE) entrou com um requerimento, em 1995, junto à Câmara dos Deputados, com 201 assinaturas, solicitando a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, objetivando apurar as irregularidades existentes no FINOR. Todavia, a CPI só foi instalada cinco anos depois, em 2000. Segue, portanto, nossa análise sobre a CPI do FINOR e as conclusões a que chegaram os parlamentares naquele momento.

6.2.1 - A CPI do FINOR

A Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o FINOR foi instalada através da aprovação do requerimento de CPI nº 16, de 1995, de autoria do deputado José Pimentel. Na justificativa do Requerimento, o autor alegou que em 1995, a má aplicação dos recursos do FINOR já havia causado um prejuízo de US\$ 53 milhões e que mais de 457 projetos que haviam sido financiados com recursos do Fundo, acabaram sendo extintos, abandonados ou faliram, nos dez anos que antecederam o requerimento da CPI, por ausência de critérios técnicos na liberação de recursos.¹⁴²

De acordo com o relatório do TCU¹⁴³, a inspeção de vários projetos financiados pelo FINOR detectou algumas obras fantasmas, utilização de notas fiscais “frias” e outras graves irregularidades na administração dos recursos do Fundo. A auditoria realizada pelo TCU encontrou também irregularidades nos órgãos federais que participavam da administração dos recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste, quais sejam, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A

¹⁴¹ Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Relatório do Tribunal de Contas da União, 2001.

¹⁴² Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CPI-Finor, 2001.

¹⁴³ Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Relatório do Tribunal de Contas da União, 2001.

gravidade das denúncias mobilizou 201 assinaturas em torno do Requerimento, sendo a Comissão formalmente instalada em 18 de abril de 2000¹⁴⁴.

Todavia, menos impactante que o relatório do TCU, o Relatório de Auditoria da Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda constatou a ocorrência de “uma tipologia padrão para as irregularidades”. Essa foi uma das muitas controvérsias que envolveram a CPI-FINOR. A Secretaria Federal de Controle identificou irregularidades como, por exemplo, a empresa apresentar-se maior do que realmente era para angariar um montante de recursos bem maior do que necessitaria para implantar-se. As notas fiscais destes investimentos também eram fraudadas, “frias”, bem como os equipamentos adquiridos com recursos do FINOR apresentavam-se, muitas vezes, inutilizados, segundo a Secretaria do Ministério da Fazenda.

Baseados nestes dois relatórios, do TCU e da Secretaria Federal de Controle, a SUDENE promoveu, em 1995, um relatório¹⁴⁵, apurando todos os projetos cancelados e verificando a situação dos projetos apontados com irregularidades pelos dois órgãos aqui citados. Este trabalho da SUDENE foi apresentado à Câmara dos Deputados e ao TCU e foi considerado satisfatório, chegando-se a desestimular, naquele momento, a formação de uma CPI para apurar as irregularidades no FINOR.

Todavia, quatro anos depois, com as denúncias de corrupção também na SUDAM, reacendeu a motivação para a instalação de uma CPI, baseada ainda no relatório elaborado anteriormente, que previa irregularidades na SUDENE. Com a instalação da CPI, os parlamentares, após ouvirem inúmeros depoimentos, recolherem uma grande quantidade de dados e depois de realizarem várias visitas às empresas beneficiadas pelo FINOR, resolveram dividir a Comissão, formando uma subcomissão investigativa e outra propositiva, a fim de dar celeridade ao processo.¹⁴⁶

A subcomissão investigativa tinha como objetivo aprofundar o recolhimento de fontes físicas e documentais sobre projetos paralisados, complementada por levantamentos que tiveram por base indícios de supostos desvios de recursos por empresas beneficiárias do

¹⁴⁴ Tivemos o cuidado de analisar todas as discussões, em todas as reuniões da CPI do Finor. O total de reuniões é 29, mais 6 diligências, que se empenharam em averiguar as denúncias de corrupção.

¹⁴⁵ Dados obtidos através da Ata da 422ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife: SUDENE, mai. 2000.

¹⁴⁶ A sub-relatoria de investigações foi capitaneada pelo Deputado José Pimentel, e sub-relatoria propositiva, coordenada pelo Deputado Armando Monteiro. Houve uma divisão de opiniões entre estes dois parlamentares, pois à medida em que Monteiro se posicionou de forma neutra, buscando averiguar as denúncias, Pimentel acusava desenfreadamente a SUDENE, inclusive com várias notícias na mídia. Na oportunidade, foram delimitadas as linhas de atuação da Comissão, a qual se utilizaria de visitas a empreendimentos e recolhimento de depoimentos.

Fundo; já a subcomissão propositiva tinha por objetivo elaborar sugestões que levassem ao aprimoramento do FINOR. Na instalação da Comissão¹⁴⁷, o Deputado Armando Monteiro reforçou que a CPI deveria ser instalada, com a ressalva de não causar o desprestígio da SUDENE:

Eu acho que nós precisamos ter muito cuidado, porque se nós desprestigiarmos essas instituições, sem colocarmos nada de novo no lugar delas, nós estaremos, na realidade, contribuindo para o enfraquecimento, fragilizando, mais ainda, a posição de nossas regiões.¹⁴⁸

Na terceira reunião da CPI foi convidado o General Nilton Moreira Rodrigues, que foi Superintendente da SUDENE em 1994. Rodrigues salientou que os recursos do Finor foram paulatinamente diminuindo e apresentou dados relevantes sobre essa diminuição: “Assim, o FINOR, que recebia, em 1963, 100% dessa dedução do Imposto de Renda, recebe hoje 18% e em queda progressiva, em 2014, zero. Desde a criação do Fundo de Investimentos até fevereiro de 1998, dos 2.989 projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo, 2.039 foram implantados”.¹⁴⁹ O ex-Superintendente afirmou que o número de cartas-consulta¹⁵⁰ era cada vez maior e o não atendimento a todos os projetos começou a gerar impaciência e desconfiança das empresas que não tiveram seus projetos aprovados.

O General Rodrigues foi considerado pelo corpo técnico da SUDENE como um dos grandes Superintendentes, engajado com a instituição. Em sua gestão, ao saber das supostas irregularidades cometidas com o uso do FINOR, estabeleceu uma Comissão, dentro da SUDENE, para apurar tais denúncias e de chamar a empresa devedora para negociar o saldo devedor. Segundo dados que constam na Ata da 422ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE, isso foi uma tentativa, portanto, de contornar os problemas que circundavam o Fundo e as acusações de corrupção. Tais medidas foram as seguintes: (1) recuperação de seu quadro técnico, que outrora foi reconhecido como sendo de alto nível; (2) recuperação da infraestrutura interna da SUDENE; e (3) “moralização” do Sistema FINOR. Em relação ao primeiro item, o General Nilton Moreira realizou um concurso público para suprir a deficiência do corpo técnico. Em seguida, incentivou um plano de carreira para os

¹⁴⁷ Ver a Composição parlamentar completa desta CPI no Apêndice B, desta Tese.

¹⁴⁸ Cf. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CPI-FINOR, 2001, p. 80.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 88.

¹⁵⁰ Carta-consulta era o termo utilizado para designar o projeto, com dados cadastrais e informações gerais sobre o empreendimento. Após a sua aprovação pela SUDENE, a empresa entregaria à instituição o projeto detalhado do empreendimento, o qual, também sendo aprovado, permitiria que a empresa recebesse os recursos do Fundo.

funcionários, procurando qualificá-los. Moreira promoveu, ainda, uma reforma na sede da instituição, inclusive com a compra de equipamentos de informática.¹⁵¹

Porém, o Superintendente, que atuou com severidade, punindo, inclusive alguns empresários que não utilizavam os recursos do FINOR de forma coerente, teve, por um lado, seu poder aumentado, perante seu quadro técnico, que entendiam o valor das reformulações empreendidas em sua gestão, mas ganhou a ira dos empresários. Tais empresários fizeram uma forte campanha, inclusive junto ao Governo Federal, para que Nilton Moreira deixasse o cargo, o que ocorreu em meados de 1998. Se, por um lado, Moreira procurou moralizar a SUDENE, tirando de cena os vícios administrativos que conferiram uma descaracterização de suas funções, por outro lado, isso lhe valeu sua posição de Superintendente.

Dois anos depois da saída do General Rodrigues, uma Medida Provisória de nº 2058 viria alterar novamente o FINOR. Esta MP dava mais flexibilidade, permitindo a negociação das dívidas a juros subsidiados. Em nota, o Ministério da Integração Nacional se justificava dizendo que através desta nova medida, o novo sistema de incentivos estaria completamente isento de qualquer corrupção. Porém, um motivo político bastante relevante se sobrepunha neste jogo econômico. Um último item abordado pela MP dizia respeito à restrição da concessão de benefícios dos fundos de investimentos para projetos “compatíveis” com o Plano Plurianual de Investimentos – PPA 2000-2003 do Governo Federal, que veio a se atrelar ao Programa Avança Brasil. Ou seja, apenas os projetos nas áreas de energia, informação/conhecimento, meio ambiente, recursos hídricos, telecomunicações e transportes poderiam, naquele período, receber recursos do FINOR, uma vez que apenas esses setores eram prioritários no Nordeste, segundo o Presidente Fernando Henrique Cardoso, como aponta Carvalho, F.F. (2006). Desta forma, a MP vinha atender aos anseios e projetos do Governo Federal e não reestruturar o FINOR ou a própria SUDENE.

Uma das grandes distorções nos empreendimentos financiados pela SUDENE era a existência de uma série de empresas que conseguiam o financiamento, mas em seguida abandonavam e não pagavam os recursos contraídos através do FINOR; tanto que na gestão de Nilton Rodrigues, vinte e sete empresas foram indiciadas a cumprirem suas execuções fiscais. Como salientou o deputado João Almeida, em depoimento à CPI:

Nós vemos muitos empreendimentos abandonados, literalmente abandonados ali na Bahia. E dá raiva de ver que o sujeito vendeu o gado,

¹⁵¹ Dados obtidos através da SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. ATA da 422ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife: SUDENE, mai. 2000.

vendeu os tratores, vendeu as colheitadeiras, vendeu os moirões, vendeu a bomba de tirar água no poço, vendeu as telhas das casas, abandonou tudo e foi embora. E não acontece nada, rigorosamente nada com essas pessoas. Não quero dizer, estou inteiramente de acordo com V.Sa. e com todos os companheiros, que esse não é o quadro dominante, não é? Mas esses abusos são tão chocantes e irritam tanto a consciência da cidadania, não é, e aqueles cidadãos que vão ao banco, vão pleitear um financiamento e não têm acesso, que precisam de alguma forma ter uma resposta.¹⁵²

Entretanto, o Superintendente Marcos Formiga, afirmou, na CPI, que os projetos fracassados no âmbito do FINOR eram uma minoria, pois segundo ele, entre os 536 projetos cancelados até abril de 1995, 150 estavam em funcionamento e 117 não haviam recebido recurso algum do Fundo. Os recursos repassados a esses projetos representavam 547 milhões de dólares ou 4,17 % do total de verbas liberadas. Segundo Marcos Formiga, esta seria uma proporção perfeitamente aceitável.¹⁵³ Todavia, quando procurados para prestarem esclarecimentos, os empresários responsáveis pelos desvios com os recursos do FINOR, desapareceram da CPI.¹⁵⁴ Mas a Comissão Parlamentar quebrou os sigilos bancários e telefônicos dos envolvidos nas irregularidades, conseguindo, assim, provas contundentes sobre os crimes cometidos.

Por outro lado, a falta de articulação política foi mencionada inúmeras vezes na CPI. E novamente o ex-Superintendente, Nilton Rodrigues, foi enfático ao afirmar que os governadores foram os grandes responsáveis pelo esvaziamento da SUDENE:

Mas a verdade é a seguinte: nenhum Estado quer mais nem imaginar ser articulado por ninguém. Todos se acham fortes. O conselho deliberativo, a invenção de Celso Furtado, foi algo magnífico no mundo, porque nós tínhamos um conselho deliberativo, um órgão político, e uma secretaria executiva, um órgão técnico. Então, ele formava os seus técnicos, ele apresentava alternativas e o político decide dentro da sua área. E o que aconteceu? Os Estados cresceram, a Bahia cresceu, cresceu Pernambuco, cresceu o Ceará, particularmente esses; depois, botou a cabeça de fora o Maranhão, botou a cabeça de fora a Paraíba, o Rio Grande do Norte. Então, esses Estados achavam que nem lá deviam comparecer, porque, se fosse, perdia. ‘Eu tenho poder de lobby junto ao Rei. Por que eu vou lá? Se eu posso diretamente com o Presidente, se eu posso diretamente com o

¹⁵² BRASIL. CPI-finor. OP. Cit., p. 80.

¹⁵³ O trabalho de diligência da CPI descobriu fatos reveladores: foram visitadas várias empresas, como a Açorrico S.A., da Bahia, que mesmo nunca tendo funcionado, recebeu do FINOR R\$ 11,47 milhões, quando o valor do contrato era de apenas R\$ 7,14 milhões. Foram constatadas empresas, como a Elizabeth Confecções, em que os recursos do Fundo foram bem aplicados e o projeto está hoje em pleno funcionamento. Fonte: BRASIL. CPI Finor – Relatório Final, 2001.

¹⁵⁴ Segundo o Relatório Final da CPI do Finor (2001), quatro empresas foram acusadas de fraudar os recursos do FINOR, sendo elas: Xilolite S/A, INCON S/A, Fábrica de Papel da Bahia - SAPELBA e Metalúrgica 4 de Maio.

Congresso, tenho poder de barganha pra resolver meus problemas, por que eu vou fazer na SUDENE, um intermediário?’ Não queria mais ir lá, esquecendo da região.¹⁵⁵

E ainda:

Então, a SUDENE tem papel, agora, precisa ter decisão política. Concordo: se não tem decisão política, se não tem missão para a SUDENE, se o Nordeste não necessita mais de um órgão articulador, é verdade, vamos economizar dinheiro, vamos realmente acabar. Agora, também somente trocar nome: Agência de Desenvolvimento, não. SUDENE tem passado. É melhor ter o nome SUDENE. Meu Deus! Essa mania de acabar com as nossas tradições, com aquilo que produzimos! Tudo errado pra trás? Não. Quem nos antecedeu fez coisas boas. Lógico que fez.¹⁵⁶

Um dos ressentimentos gerados pela SUDENE com relação aos governadores foi a prioridade dada a alguns estados, em detrimento de outros, o que desestimulava, de certa forma, a participação conjunta nas reuniões do Conselho. Para se ter uma idéia dessa distorção, segundo a Ata do Conselho Deliberativo de 1999, 91% dos recursos do FINOR concentravam-se na Bahia, em Pernambuco e no Ceará. Parte da justificativa para a concentração de recursos nestes três estados derivava do fato de que eram projetos grandes e que, portanto, necessitavam de um volume grande de recursos, como era o caso da empresa Monsanto, na Bahia.

Por fim, a penúltima reunião da CPI se reunia com a seguinte pauta: “Discussão acerca da política de desenvolvimento regional do Nordeste e a possível extinção da SUDENE”.¹⁵⁷ Porque diante de todos os depoimentos ouvidos, alguns pontos puderam ficar claros: (1) os recursos do FINOR foram diminuindo ao longo do tempo e eram praticamente irrisórios para atender ao Nordeste; (2) houve algumas irregularidades em algumas empresas beneficiadas pelo incentivo; (3) o esvaziamento dos governadores de estado era a evidência maior de que a SUDENE não estava mais conseguindo articulá-los politicamente; (4) a concentração dos incentivos era maior nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará, o que causava distorções na própria identidade da SUDENE, que foi criada para corrigir desigualdades e não para aumentá-las. Diante desses quatro pontos principais, a finalidade da CPI FINOR foi de apurar

¹⁵⁵ BRASIL. CPI-finor. Op. Cit., p. 104.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 104.

¹⁵⁷ Esta reunião realizou-se no dia 21/03/2001, tendo sido sabatinado o então Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra. Tal reunião foi feita baseada em inúmeras matérias jornalísticas, indicando o fim da SUDENE.

as irregularidades, punir os responsáveis e oferecer novos contornos para a SUDENE. Em nenhum momento, o objetivo da CPI era arbitrar o destino da Superintendência.

O Presidente da CPI, Deputado José Thomaz Nono salientou que a extinção da Superintendência seria um exagero, desrespeitando, inclusive, o trabalho da CPI, que era o de apurar as irregularidades: “Por isso que nos causou espécie a notícia de que a SUDENE seria eventualmente extinta, posto que isso, de certa forma, tornaria sem sentido ou sem efeito boa parte do trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito”.¹⁵⁸ E quando questionado sobre o fim da instituição, o então Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, assim se pronunciou:

Eu, em momento nenhum cogitei a extinção da SUDENE ou da SUDAM. Eu, sempre, desde que assumi o Ministério, eu cogitei, sim, de transformá-la, de fazê-la efetivamente um instrumento da promoção do desenvolvimento regional. Eu acho que é consenso dos nordestinos como eu de que a SUDENE vem sofrendo um processo contínuo de esvaziamento e que, se uma intervenção séria não for feita, a tendência é que nós vejamos o seu fim, que se verifica já ao longo do tempo. Hoje as manchetes dos jornais eram: ‘Ministro recua da extinção da SUDENE’. Então, parece que eu estou, a cada momento, trocando de posições. Ontem, longamente, eu conversei com os Governadores do Nordeste que, a exemplo das preocupações de V.Exas., também tinham uma preocupação de que fosse objetivo do Ministério extinguir a SUDENE.¹⁵⁹

E ainda completou dizendo que não havia nenhuma proposta de extinção em jogo e ressaltava que a SUDENE deveria ser reformulada, de maneira a atender a proposta do Governo, de integração regional e com o MERCOSUL, através dos chamados Eixos Nacionais, que analisamos no capítulo anterior. Todavia, o próprio Ministro e alguns parlamentares reconheceram que o programa de integração através dos Eixos não se configurava como uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste:

Eu comungo inteiramente de tudo que aqui de que os eixos de desenvolvimento não são uma política de desenvolvimento regional. Os eixos de desenvolvimento, na verdade, procuram propiciar à região uma infra-estrutura de energia e de transporte basicamente do Brasil inteiro. Os chamados eixos de desenvolvimento apenas arranham a questão do desenvolvimento regional, me parece que deixam vazios importantes, não contemplam as regiões menos desenvolvidas como um todo.¹⁶⁰

¹⁵⁸ BRASIL. CPI-FINOR. Op. Cit., p. 26.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 32.

¹⁶⁰ BRASIL. CPI-FINOR. Op. Cit., p. 38.

O fato é que mesmo com promessas de não extinguir a Superintendência e mesmo o reconhecimento de que a política federal não contemplava um desenvolvimento regional, dois meses depois, em 2 de maio de 2001, Fernando Henrique Cardoso extinguiu tanto a SUDENE quanto à SUDAM. O relatório final da CPI do FINOR seria votado alguns dias depois, precisamente no dia 15 de maio¹⁶¹. Prova de que os trabalhos realizados pela CPI não foram capazes de decidir sobre a permanência da Superintendência.

Na votação do relatório final da CPI, fatos bastante contundentes levam a crer que houve uma discrepância muito grande entre o que a SUDENE revelou, entre o que a mídia revelava e o que a CPI apurou. Além disso, como a reunião foi realizada depois da extinção formal da Superintendência, couberam alguns depoimentos contrários à atitude do Presidente Fernando Henrique, como este do deputado Pedro Eugenio:

Acho também que a própria extinção é absolutamente desnecessária e o processo de transformação prescinde da extinção e criação de outra autarquia. Isso me parece mais uma filigrana, algo como um desejo de, pela forma, tentar fazer uma modificação que só o conteúdo é capaz de fazer.¹⁶²

O relatório final foi então aprovado, por votação, com duas ressalvas. Reconhecia que apesar de o FINOR apresentar diversos problemas, ele foi capaz de impulsionar a economia nordestina, sendo que tanto a SUDENE, quanto o FINOR, eram imprescindíveis para se modernizar a economia nordestina:

A CPI é unânime em reconhecer a importância do FINOR e da SUDENE para modernizar e dinamizar a economia nordestina. Sem eles, é inegável que as desigualdades regionais brasileiras seriam maiores; que a miséria e o analfabetismo da Região seriam mais vergonhosos; que o povo nordestino estaria mais pobre, atrasado e menos cidadão.¹⁶³

Além disso, o deputado Armando Monteiro Neto, após a votação final do relatório da CPI, indicou claramente que o próprio presidente da CPI, Deputado Pimentel, publicara dados arbitrários na mídia acerca dos desvios do FINOR:

O Deputado Pimentel, em reiteradas manifestações públicas, disse de maneira categórica e repetidamente que a SUDENE era pior do que a SUDAM. Ele colocou números aí de rombo astronômicos, transplanetários,

¹⁶¹ A reunião conclusiva da CPI FINOR consta na Ata de nº 35º, de 15/05/2001.

¹⁶² BRASIL. CPI-FINOR. Op. Cit., p. 374.

¹⁶³ BRASIL. CPI-FINOR. Op. Cit., p. 248.

para considerar. Então, eu acho que Deputado Pimentel não contribuiu, a meu ver, para que se pudesse, na realidade, colocar no plano devido essa questão da apuração e das investigações.¹⁶⁴

Dois dias depois de publicado o relatório final da CPI, o Deputado Pimentel foi a público se desculpar, com a justificativa de que havia se enganado com relação aos números apresentados. Segundo ele, não eram cifras tão assustadoras, a ponto de extinguir a Superintendência. Entre estas grandes contradições, a CPI encerrava seus trabalhos, mas com a SUDENE e o FINOR já extintos, um mês antes, através de uma medida provisória.

6.3 - A natureza da perda de prestígio da SUDENE

A SUDENE teve, durante seu período de funcionamento, uma interdependência importante com o Governo Federal. As relações intergovernamentais estabelecidas durante o período inicial do governo Sarney, foram facilitadas, por intermédio do lançamento do Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN); a partir do governo Collor, todavia, a SUDENE foi perdendo força perante o Governo Federal. Evidências que comprovam esta assertiva foram, principalmente, a redução dos recursos do FINOR e a reduzida participação da Superintendência nas decisões sobre os programas governamentais federais para a região Nordeste. Com reduzida capacidade econômica, perdeu-se a legitimidade perante os governos estaduais e, com isso, a capacidade de articulação destas esferas subnacionais.

Pela diminuição em sua principal fonte de recursos, o FINOR, a execução dos próprios programas ficou prejudicada, onde muitas vezes o atraso na liberação financeira era um empecilho forte para a continuidade das obras em andamento. Além disso, os planos federais de estabilização fiscal e econômica, a fim de ajustar a economia nacional à vulnerabilidade decorrente das crises atingiram diretamente a SUDENE. Como ressalta Carvalho, R. I. (2001, p. 262):

Para alguns, predominaram no Governo Federal, ao longo dos últimos anos, preocupações com os problemas de natureza econômico-financeira de curto prazo, restando pouco espaço para o planejamento ou para a implantação de medidas de longa maturação, dirigidas para o desenvolvimento econômico

¹⁶⁴ Ibidem, 378.

das regiões brasileiras. Tudo indica que a SUDENE não teve força junto ao governo nacional para se colocar fora desse processo.

Além disso, a partir de 1988 até 2001, o Governo Federal deixou de comparecer também às reuniões do Conselho Deliberativo da SUDENE; nem o Presidente, nem os Ministros de áreas específicas ligadas à SUDENE tinham uma assiduidade satisfatória em tais encontros, como revela a tabela abaixo:

Tabela 6.3 - Presença do Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros de Estado na SUDENE

Governo Federal	Presença do Presidente da República, Vice-Presidente e Ministros de Estado na SUDENE														T o t a l
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Número de Reuniões do Conselho Deliberativo	10	12	12	8	6	6	5	10	10	9	10	5	1	3	107
Presidente ou Vice-Presidente da República	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1	-	-	-	4
Secretário de Política	5	6	5	5	4	6	4	2	7	5	4	2	-	1	56

Regiona l ou Ministro da Integraç ão															
Ministro do Planeja mento	3	1	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	6
Ministro da Fazenda	-	1	-	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	4
Ministro ou Secretár io de Adminis tração Pública	1	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3
Ministro da Infra- Estrutur a	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Ministro dos Transpo rtes	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Ministro das Minas e Energia	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	3

Ministro das Comunicações	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2
Ministro do Trabalho	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Ministro da Indústria e Comércio	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Ministro da Agricultura	-	-	1	1	-	1	-	-	2	-	-	-	-	5
Ministro da Reforma Agrária	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Ministro do Meio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	1	-	-	4
Ministro da Saúde	1	1	-	-	-	3	3	-	3	-	1	-	-	12
Ministro da Educação	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3

o															
Ministro da Ação Social ou Bem-Estar Social	-	-	-	-	1	4	1	1	-	--	-	-	-	-	7

Fonte: CARVALHO, R. I. 2001, até 1998; Autoria própria, de 1998 até 2000. Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Deliberativo da SUDENE.

Esta tabela é significativa por comprovar a ausência do Governo Federal nas reuniões do Conselho Deliberativo. O Ministro da Integração ou o Secretário de Políticas Regionais, por exemplo, órgão diretamente ligado à SUDENE, apesar de representar um dos mais assíduos, dentre os demais governadores, ainda assim esteve ausente na metade dos encontros. Seguindo o Ministro da Integração, a classificação entre os que mais freqüentaram as reuniões, foram: Ministro da Saúde, da Ação Social, do Planejamento, Agricultura, Fazenda e Meio Ambiente. Com relação à infraestrutura, essencial no processo de planejamento da SUDENE, nas obras para o desenvolvimento regional, a participação do Ministro foi bem aquém do esperado.

No Governo Fernando Henrique, foi possível verificar a presença do Presidente em uma reunião e do Vice-Presidente em duas reuniões. A partir de 1996, há um declínio constante da presença do Poder Público Federal nas reuniões, onde, além de não comparecer, o Governo Federal passou a não mais agendar periodicamente as reuniões, conforme disposto no regimento interno do Conselho Deliberativo. Entre 1999 e 2000, por exemplo, foram realizadas apenas quatro reuniões ordinárias.

Na realidade, a atuação da SUDENE nos moldes furtadianos funcionou apenas nos dois primeiros planos diretores (1961 a 1963 e 1963 a 1965). O terceiro Plano Diretor, de 1966 a 1968 e o último, de 1969 a 1973, já foram elaborados com a SUDENE enfraquecida, atuando apenas como um órgão executor dos planos federais.¹⁶⁵ A partir deste momento, a concepção de desenvolvimento regional e, naturalmente, da SUDENE, foi perdendo espaço

¹⁶⁵ Após a elaboração do plano, este era enviado ao Congresso Nacional para se transformar em Lei federal. Os militares, em 1970 retiraram essa prerrogativa normativa da SUDENE, fazendo com que os Planos Regionais da SUDENE fossem pequenas partes do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

para um contexto que priorizou um desenvolvimento nacional, integrando todas as regiões do território brasileiro. Não era mais prioridade, portanto, o destaque para apenas uma região.

Portanto, grande parte da perda de legitimidade do poder da SUDENE, deveu-se a estes fatores associados: esvaziamento dos governadores, bem como o afastamento do Governo Federal das reuniões do Conselho Deliberativo, ausência de reuniões periódicas, escassez do seu principal recurso, o FINOR, e fortalecimento de outras instituições, como o BNB e o BNDES. A SUDENE acabou tornando-se um órgão de planejamento com pouca importância política, sem poder para arbitrar o processo decisório relativo ao desenvolvimento regional.

Aliados a esses fatores, cabe destaque o fato de que os estados nordestinos passaram a acompanhar a tendência geral, dos demais estados da federação, em promover incentivos fiscais estaduais, para a atração de investimentos industriais. Isso enfraqueceu a SUDENE e os governadores abandonaram seus preceitos de articulação política, uma vez que estavam promovendo outras formas de impulsionar a economia de seus estados. Entretanto, os governos estaduais não dispensaram os incentivos do Finor, que realmente priorizou os estados de Pernambuco, Ceará e Bahia e Maranhão, conforme podemos verificar na tabela abaixo:

Tabela 6.4 - Aplicações por estado do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) – 1991 a 1994

Estados	Participação (em %)									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
MA	12,89	15,3	14,57	10,73	9,18	10,84	12,10	8,53	7,22	11,22
PI	6,49	10,66	8,83	7,70	8,07	6,80	9,33	3,61	2,84	7,23
CE	19,71	13,97	15,52	24,09	21,68	15,07	17,46	14,27	15,02	17,04
RN	2,56	5,01	5,35	5,50	5,44	5,62	6,82	9,95	6,09	6,00
PB	7,61	8,89	15,21	10,42	10,25	15,36	10,93	10,66	10,42	11,15
PE	21,66	20,60	16,99	19,71	20,17	18,09	19,40	21,23	26,19	20,35
AL	3,18	3,45	3,36	3,99	4,00	6,14	3,36	3,43	4,68	4,03
SE	1,37	0,42	0,65	0,62	0,86	3,48	4,14	5,72	8,22	2,99
BA	21,63	19,42	16,59	14,47	11,47	11,18	12,73	10,65	14,01	14,23
MG	2,90	2,21	2,95	2,76	8,89	7,43	3,73	11,95	5,31	5,76
Total	251.0	359.6	204.4	181.3	355.8	422.8	410.5	363.0	252.6	2.801.4
em mil R\$	55,50	59,70	33,80	79,80	99,50	09,30	81,60	00,00	13,79	32,99

Fonte: SUDENE, 2000.

O fato é que, apesar de se apoiar nas críticas de corrupção na Superintendência, ficou claro que o modelo de SUDENE em 2000 não dava mais conta de arcar com o compromisso de desenvolvimento do Nordeste, o qual mudou radicalmente ao longo dos anos.

6.4 - A extinção da SUDENE e as justificativas de Fernando Henrique Cardoso

A SUDENE foi extinta através da Medida Provisória nº 2145, no dia 02 de maio de 2001. Porém, o discurso de Fernando Henrique para a extinção da SUDENE, revelava que ele estaria acabando com práticas políticas arcaicas, dentro da federação brasileira:

O ato que vamos firmar, neste momento, tem um significado histórico. Vamos modificar, sensivelmente, o modo de funcionamento da SUDAM e da SUDENE. E a SUDENE é um órgão que tem simbolismo. Eu me recordo, como muitos de nós, aqui presentes, o que significou a formação da SUDENE. Significou o momento em que Celso Furtado propôs que houvesse uma preocupação especial com o Nordeste do Brasil e com as regiões mais atrasadas. Foi fruto da obsessão de Celso Furtado em combater as oligarquias, em transformar as regiões menos desenvolvidas do Brasil. Mas não no sentido da transformação, digamos assim, econômica, física, mas no sentido da transformação política, dessas regiões (CARDOSO, 2001, p. 2).

E ainda:

A SUDENE foi um órgão planejador. Não era um órgão repartidor de recursos, apenas. E muito menos, um órgão de repartir recursos para os mesmos. Era uma outra coisa. Era um órgão para modificar a forma pela qual se fazia Orçamento no Brasil, e dar relevo à necessidade de transformações profundas. É com esse espírito, Ministro, que estamos, hoje, modificando a SUDENE. Para sermos fiéis às origens da SUDENE (CARDOSO, 2001, p. 2).

O então Presidente não utilizou a palavra “extinção”, mas “modificação” em seu discurso, embora no texto literal da Medida Provisória N. 2145 aparecesse o termo “extinção”. Ao longo do seu discurso, Fernando Henrique ainda afirmou: “Estamos assistindo, no Brasil, agora, aos estertores do Brasil arcaico, na parte da administração, com suas conseqüências políticas” (CARDOSO, 2001, p. 4). Além disso, em seu discurso, o então

Presidente afirmou que não permitiria a corrupção em seu governo e que era sua tarefa “quebrar os elos clientelísticos e corporativos”. O discurso de Cardoso foi finalizado com diferenciações que ele próprio reconhecia entre a SUDENE e a SUDAM:

E reitero – e aqui não faço acusação, porque não é meu papel – há diferenças entre a SUDENE e a SUDAM, que são reconhecidas. Reitero que a SUDENE teve um papel importante na reorganização do Nordeste e que espero que com essa agência esse papel seja mais eficaz ainda. Com essas palavras, eu queria transmitir com muita ênfase: acho que essa MP é um marco que só pode ser feito por causa da grande crítica existente no Brasil quanto ao desperdício, à fraude, à corrupção, mas ela corresponde ao que este governo está fazendo desde o seu primeiro dia (CARDOSO, 2001, p. 4).

O Presidente emitiu um recado claro à própria sociedade brasileira, com considerações que reforçavam seu propósito de combate à corrupção, tônica de seu discurso de posse, conforme apontamos no início deste capítulo. Era um recado que ficava claro os termos: “Fiz a minha parte. Façam a sua”.

Parte do discurso de Fernando Henrique Cardoso, a respeito do combate à corrupção, deveu-se ao episódio envolvendo Jader Barbalho, do Pará, Presidente do Senado e Antônio Carlos Magalhães, da Bahia, vice-presidente do Senado, ambos pertencentes à base de sustentação política de FHC. Os dois políticos embrenharam-se em uma troca de acusações, onde segundo Antônio Carlos Magalhães, Jader Barbalho seria o grande responsável pela corrupção na SUDAM, uma vez que ele próprio havia indicado os três últimos superintendentes, os quais tinham sido demitidos por corrupção. Barbalho, por sua vez, acusava Magalhães de ser um dos responsáveis pela corrupção na SUDENE. Além disso, Magalhães se comprometia cada vez mais com o episódio da violação do painel do senado.¹⁶⁶

Paralelamente às notícias da mídia, esta briga política foi tomando contornos mais graves quando Jader Barbalho renunciou à presidência do Senado. Acabou sendo preso em 2002, pela comprovação de corrupção na SUDAM¹⁶⁷ e por ter vinculações com empresários beneficiados com recursos desta Superintendência. Em um momento posterior, quem

¹⁶⁶ Várias denúncias eram corriqueiramente denunciadas pelas revistas semanais *ISTO É* e a *Veja*. As duas revistas veicularam esses escândalos em várias edições e disputaram arduamente as manchetes de maior impacto, divulgando documentos e informações inéditas sobre os dois políticos envolvidos nos casos: ACM e Jader Barbalho. Enquanto a *Veja* centrava suas denúncias na figura de Jader Barbalho, a *ISTO É*, centrava-as em ACM. Ver: CHAIA e TEIXEIRA (2001).

¹⁶⁷ Fonte: FOLHA Online: “Jader Barbalho é preso em Belém pela Polícia Federal”, 16/02/2002.

renunciou foi também Antônio Carlos Magalhães, do mandato de senador, não por conta da suposta corrupção na SUDENE, mas por ter violado o painel eletrônico do senado.¹⁶⁸

Estes fatos provocaram uma fissura na base política de sustentação do governo no Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se avolumavam as denúncias contra as Superintendências, por conta da divulgação dos resultados da CPI implantada para averiguação da corrupção nestas instituições. O Governo Federal, por outro lado, via-se entre a opção de reformular as instituições de desenvolvimento ou extingui-las, bem como seus Fundos. Porém, devido à inércia institucional que vinham sofrendo estas instituições e também pelas denúncias de desvio de verbas, o Presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu pela extinção da SUDENE e da SUDAM, bem como seus Fundos. Tal extinção se deu através da Medida Provisória N. 2145, criando-se, concomitantemente, duas outras instituições, a Agência do Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).¹⁶⁹

6.5 - A Medida Provisória nº 2145, a reação na sociedade e a ADENE

Uma das primeiras manifestações contrárias à extinção da SUDENE partiu de três partidos políticos: PSB, PC do B e PT, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, junto ao Supremo Tribunal Federal, questionando a legalidade das medidas provisórias. Contudo, esta ADIN não foi suficiente para reverter o processo de extinção. Além disso, um fato que causou, à época, bastante desconforto, foram as declarações de José Pimentel (PT-CE), o relator da Comissão de Inquérito do Finor, que afirmou, no dia posterior à extinção da Superintendência, que ele poderia ter errado nas avaliações que fez sobre o FINOR:

¹⁶⁸ Em 30 de junho de 2001, o senador Antonio Carlos Magalhães decidiu renunciar ao mandato para preservar seus direitos políticos e arquivar as investigações sobre a violação do painel eletrônico do Senado. As investigações começaram após conversa de ACM com o procurador da República Luiz Francisco de Souza em que o senador insinua que teve acesso às informações sigilosas de como votaram os senadores na sessão secreta que cassou Luiz Estevão (PMDB-DF), em junho de 2000. A conversa foi gravada pelo procurador e divulgada dias depois. Durante as investigações, Regina Borges, diretora à época do Prodasen (Centro de Processamento de Dados do Senado), prestou depoimento em que afirmava que violou o painel de votação e imprimiu a lista de como votaram os senadores a pedido do líder do governo no Senado naquele momento, José Roberto Arruda (DF). Segundo Regina e Arruda, a ação foi articulada por orientação de ACM, que presidia o Senado à época. Os três prestaram depoimentos e chegaram a participar de acareação no Conselho de Ética. A decisão dos senadores foi de abrir um processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar contra ACM e Arruda. No entanto, os dois renunciaram e evitaram uma punição. O processo acabou sendo arquivado também na Justiça, meses depois.

¹⁶⁹ Ver: Folha de SP: “FHC anuncia em solenidade fim da SUDENE e da SUDAM”. Poder, 02/05/2001. E ainda: “FHC critica ACM em discurso de extinção da SUDENE e da SUDAM”. Poder, 02/05/2001.

O deputado Federal José Pimentel (PT-CE) disse que pode ter errado nas avaliações que fez na CPI do FINOR, da qual foi relator. O congressista disse que nunca pediu o fim da instituição e que ele e o PT apóiam a ação direta de inconstitucionalidade impetrada no Supremo Tribunal federal pelo PSB e PC do B para impedir a extinção da Autarquia. Nós demos subsídios para os parlamentares fazerem a CPI do FINOR. Posso assegurar que o rombo de R\$ 2,2 bilhões não é apenas inverídico, como inverossímil (JORNAL Folha de São Paulo, 15/05/2001).

Outra manifestação contrária à extinção da SUDENE se deu por conta dos seus funcionários, que organizaram um seminário para debater o futuro das políticas de desenvolvimento regional a partir de então.¹⁷⁰ Entretanto, poucas manifestações contrárias à atitude do Governo Federal foram realizadas. A mais interessante destas manifestações parlamentares ocorreu no dia 07/06/2001, envolvendo a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional e a Comissão de Finanças e Tributação. Tal encontro tinha por finalidade analisar o fim da SUDENE e o futuro da nova Agência (ADENE).¹⁷¹ Francisco de Oliveira, grande defensor da SUDENE, e ex-Superintendente, assim se manifestou na ocasião:

Na verdade, as Superintendências transformaram-se em mero balcão de aprovação de projetos, não obstante os esforços dos seus funcionários e de alguns de seus superintendentes nessa longa história, entre os quais destaco o general Nilton Rodrigues, de louvável atuação. Quase todos os outros funcionavam como sátrapas do Governo Federal, na verdade apenas executando as ordens emanadas do Ministério da Fazenda. Desapareceu o caráter político desses organismos e desapareceu a autonomia, para coordenar autênticas políticas de desenvolvimento regional.¹⁷²

Após fazer inúmeras críticas ao novo modelo que substituiu a SUDENE, Oliveira reportou-se às origens da Superintendência, que segundo ele:

¹⁷⁰ O Seminário fora intitulado: “A questão regional e a extinção da SUDENE: um debate urgente”, realizado em Recife, em 14/05/2001. Maiores informações sobre o evento encontram-se no blog de uma das funcionárias da Casa, Fátima Vieira: http://www.fatima-vieira.com/SUDENE_12.html

¹⁷¹ Convém ressaltar que na época de extinção da SUDENE a bancada nordestina era bastante representativa composta, nas duas casas Congressuais, por 210 parlamentares, sendo 183 deputados federais e 27 senadores. Isso para a legislatura 1999-2003. Além disso, o Vice-Presidente da República era um nordestino, Marco Maciel, que desde o período militar havia ficado ao lado da SUDENE, defendendo-a em diversos momentos.

¹⁷² Cf. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, 2001, p. 31.

A SUDENE não foi criada por um ato de gabinete, por mais iluminado que estivesse o Presidente Kubitschek naquela ocasião e ainda que seu condutor durante os cinco primeiros anos, Celso Furtado, estivesse iluminado pelo Espírito Santo. A SUDENE foi criada no fragor de uma batalha regional por autonomia e por um novo modelo de desenvolvimento. Ela foi criada a partir de um congresso em Garanhuns, no qual se reuniram todas as forças políticas do Nordeste e do Brasil, patrocinado pela Confederação Nacional da Indústria, com a presença da CNBB, na pessoa dos Bispos mais importantes do Nordeste, e a participação de lideranças camponesas e operárias. Isto foi o que fez a SUDENE, o clamor. E o relatório do Exército sobre os desmandos na condução da seca de 1958 ajudou a pavimentar esse enorme movimento social e político.¹⁷³

A Profa. Tânia Bacelar, que também foi funcionária da SUDENE, em seu discurso, criticou a extinção da SUDENE, nos seguintes termos:

O Governo não tem proposta para o Nordeste. Essa que é a grande verdade. Por isso existe essa incoerência a que estamos assistindo. A SUDENE, onde trabalhei durante 30 anos, era uma agência de desenvolvimento. Não era só um órgão de planejamento ou de incentivo: era, é e será uma virtuosa agência de desenvolvimento, se V. Ex^a não deixarem que seja sepultada. Ela sempre foi uma agência cuja missão era promover o desenvolvimento do Nordeste. Estamos vivendo um saco de incoerências, misturada numa medida provisória escrita às pressas.¹⁷⁴

A Medida Provisória 2.145/01 extinguiu a SUDENE e criou em seu lugar a ADENE (Agência do Desenvolvimento do Nordeste), excluiu o FINOR e criou o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN). Legalmente, esta nova instituição seria uma autarquia, com *status* de Agência Executiva. Assim como a SUDENE, a ADENE mantinha sua sede em Recife, englobava todos os estados do Nordeste, mais o Estado do Espírito Santo, além de municípios do norte de Minas Gerais. Todavia, uma importante modificação foi com relação aos escritórios: a SUDENE possuía 12 escritórios em funcionamento, um em cada estado participante, mais um no Rio de Janeiro, um em São Paulo e um em Brasília. A ADENE não possuía nenhum escritório sob sua tutela.

Quanto ao Conselho Deliberativo, outras modificações. A SUDENE era presidida por um Superintendente, além de ser composta por governadores ou seus representantes, e membros do Governo Federal. Não possuía um cronograma fixo de reuniões. A ADENE passou a ser presidida pelo Ministro da Integração Nacional e formado pelos Ministros da

¹⁷³ Ibidem, p. 33.

¹⁷⁴ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Op. Cit., p. 43.

Fazenda, do Planejamento, do Desenvolvimento e da Agricultura, além dos governadores nordestinos. Não poderia, ademais, haver substituições deste corpo deliberativo, com a figura de representantes. Quanto às reuniões, foram fixadas duas reuniões anuais, para discutir os planos e diretrizes de ação.¹⁷⁵

Os antigos funcionários, bem como os cargos comissionados e funções gratificadas, foram transferidos para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encarregado de pagar os inativos e pensionistas. Estes funcionários seriam redistribuídos para outros órgãos do governo. Com relação aos Fundos, o novo FDN teria duração até 2013, e a gerência destes Fundos também se alterou. Com a SUDENE, o responsável pela administração do Fundo era o BNB, mas com a ADENE ficou estabelecido no artigo 26 da MP, que o responsável pela gerência do FDN seriam outras instituições financeiras federais, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. A MP acabou, portanto, com o monopólio de anos, do BNB sobre o Fundo.

Em relação aos projetos, estes passariam a serem pré-qualificados, estritamente relacionados com a política nacional de desenvolvimento. Posteriormente, os bancos responsáveis pela gerência do Fundo fariam uma análise quanto aos critérios de potencialidades socioeconômicas e ambientais. Em seguida, este mesmo banco verificaria a disponibilidade de recursos e, caso estes estivessem disponíveis, haveria a liberação da verba para a implantação do projeto. Com relação à fiscalização, esta tarefa caberia tanto à ADENE, quanto aos agentes financeiros, que liberariam o recurso e efetuariam o pagamento. Além disso, haveriam auditorias, controladas pela Secretaria Federal de Controle Interno, do Ministério da Fazenda.

Conclusões Preliminares

O capítulo abordou as motivações que levaram o Presidente Fernando Henrique Cardoso a extinguir a SUDENE em 2001. O desenho institucional inicial da SUDENE foi se alterando, chegando em 2001 praticamente com todas as suas atribuições bastante confusas, sendo que no caso particular da instituição, as mudanças mais radicais iniciaram-se no regime militar, especificamente no Governo Médici. Isso prova que no caso particular da Superintendência, a *path dependency* teve um papel primordial nas mudanças institucionais

¹⁷⁵ Segundo consta no texto da Medida Provisória No 2.145, de 2 de maio de 2001.

processadas a partir de então, pois do regime militar até a sua extinção, a Superintendência veio em uma linha declinante constante.

Não é sem razão que foram exatamente os governadores de estado os primeiros atores a paulatinamente abandonarem a Superintendência. Isso porque estes atores políticos já não tinham mais sua principal fonte que os unia no Conselho Deliberativo, ou seja, os recursos do FINOR. Com a constante redução do Fundo, tornava-se desinteressante colaborar com as medidas impostas pela SUDENE, sendo mais fácil buscarem financiamentos por conta própria. Em tal situação, se aplica as considerações de Olson (1999), o qual salienta que mesmo que todos os membros de um grupo desejam racionalmente a maximização de seu bem-estar pessoal, eles não agirão de forma coletiva, a menos que haja alguma coerção para forçá-los a cooperar. Esta coerção pode ser um incentivo, que não esteja diretamente vinculado ao objetivo comum, oferecido à parte e individualmente, com a condição de que estes indivíduos ajudem a arcar com o ônus envolvido na consecução do objetivo coletivo. Como ressalta o autor:

E assim como um Estado não pode se sustentar com contribuições voluntárias, ou vendendo seus serviços básicos no mercado, tampouco nenhuma outra grande organização pode se sustentar sem oferecer algum tipo de apoio ou atrativo distinto do benefício público em si, que incentive os indivíduos a ajudarem a arcar com o ônus de manter a organização (OLSON, 1999, p. 28).

Portanto, a partir do momento em que não era vantajoso para os governadores atuarem coletivamente em prol da manutenção da SUDENE, eles abandonaram as reuniões do Conselho Deliberativo e foram barganhar, diretamente com o Executivo Federal, os recursos de que necessitavam para se desenvolverem. O próprio FINOR deixou de ser um atrativo para a cooperação voluntária dos governadores de estado, sendo alvo, inclusive, de diversas denúncias de corrupção, que culminou com a montagem da CPI do FINOR.

Afirmamos, portanto, que a decisão da extinção envolveu um conjunto de fatores: em primeiro lugar, devido à atitude dos governadores nordestinos que abandonaram as reuniões do Conselho Deliberativo. Em segundo lugar, o Presidente Fernando Henrique Cardoso optou por programas governamentais que previam a integração das regiões brasileiras com o exterior alterando, portanto, o padrão de política regional processado até então. Desta forma, o planejamento regional foi anexado aos Planos Plurianuais, a exemplo do Avança Brasil e do Brasil em Ação, através dos Eixos de Desenvolvimento e não exigia uma execução mais

efetiva da SUDENE. O que se conclui, portanto, é que o desenho institucional da Superintendência em 2001 não garantia sua eficácia enquanto uma instituição encarregada de articular interesses estaduais. Portanto, a atitude de Fernando Henrique Cardoso foi de promover a anulação de sua atuação, a qual vinha se processando desde 1964.

Capítulo 7

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta tese foi analisar a trajetória da SUDENE, apontando os momentos de enfraquecimento até a sua completa extinção em 2001. Com este objetivo, buscamos apontar quais as motivações que conduziram ao fim da Instituição, em 2001, posto que ela foi concebida como uma referência, dentro do federalismo brasileiro, para a união dos interesses estaduais no Nordeste. Utilizamos os referenciais da teoria institucionalista, especialmente do Institucionalismo Histórico, o qual salienta a importância da *path dependency*, que enfatiza o impacto da existência de legados políticos, os quais influenciam as escolhas políticas subsequentes.

Partimos da constatação de que o federalismo brasileiro é marcadamente um sistema assimétrico, no qual o Nordeste se destacou por ser uma região que sempre demandou a interferência do Governo Federal e a SUDENE foi a instituição responsável diretamente por impulsionar o desenvolvimento da região, com o intuito de diminuir a desigualdade econômica existente em relação ao restante da federação. Buscamos emoldurar nossa tese considerando, portanto, o federalismo brasileiro como pano de fundo para o entendimento de nossa indagação principal, uma vez que o pacto federativo é, sobretudo, um pacto de respeito à unidade na diversidade, acomodando e resolvendo os conflitos, inclusive os de natureza regional.

O Nordeste se destacou na federação especialmente devido ao problema das secas. Desde 1877 foi criada uma Comissão Imperial para analisar o problema e propor soluções. Um segundo motivo que levou o Nordeste para o centro das preocupações governamentais foi o seu atraso econômico, quando comparado ao Sudeste. Desde 1909, com a construção do IFOCS (Instituto Federal de Obras Contra as Secas), por Nilo Peçanha, diversas instituições procuraram contornar este efeito climático. Esta fase ficou conhecida como “Fase Hidráulica” de interferência governamental, cujo foco era o combate às secas. Esta fase hidráulica tinha representatividade inclusive na Constituição de 1934, no Artigo 177, a qual destinava 4% do recolhimento do Imposto de Renda, destinados ao combate dos efeitos das estiagens, medida

que se expandiu para a Constituição de 1946, no Artigo 198, com a destinação de 3% do Imposto de Renda.

Entretanto, o período de 1945 a 1964 foi o de maior interferência estatal na região Nordeste, conhecido na literatura como “regionalização do Estado federal” (CARVALHO, R. I., 2001). Nesses anos, diversas instituições foram criadas, buscando a modernização socioeconômica da região, com a criação, em 1945, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF); em 1952, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e finalmente, em 1959, da SUDENE. Também em 1945, houve a transformação do IFOCS em DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), o qual enfrentou sérios desafios, com as secas de 1951, 1953 e 1958. Portanto, no Governo de Vargas, houve o despertar dessa problemática regional nordestina, a qual foi atendida tanto nas instituições criadas no Nordeste quanto nas determinações constitucionais adotadas naquele momento.

Seguindo a lógica dessa fase hidráulica, foram criados em 1948 dois outros órgãos: a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Há um consenso na literatura, especialmente a partir da análise elaborada por Cohn (1973), que destaca que a CHESF foi uma experiência positiva, buscando a modernização da região, utilizando medidas de aproveitamento racional dos recursos financeiros. Por outro lado, a CVSF atuou ao lado do DNOCS e foi parte integrante de um esquema da política de pequenos serviços, ficando completamente à mercê das oligarquias locais, criando o que Francisco de Oliveira (1977) denominou de “Indústria da Seca”.¹⁷⁶

A fim de suplantiar este modelo da “Fase Hidráulica” de intervenção governamental, completamente dominado pelas oligarquias rurais nordestinas, a partir dos anos 50, iniciou-se a chamada “Fase Planejadora”, no Nordeste. A partir de então, abandonou-se a idéia de que o problema do Nordeste era somente as secas e partiu-se para uma atuação do Governo Federal no combate ao subdesenvolvimento da região, concebido agora como o real problema nordestino. Essa nova fase, denominada de Planejadora, foi fortemente influenciada pelos estudos de Furtado, o qual adaptou a teoria cepalina de relação centro-periferia, buscando demonstrar que a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil produzia efeitos negativos sobre a economia da primeira região. De forma similar à análise da Cepal sobre a relação entre países centrais e periféricos, a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha,

¹⁷⁶ Segundo dados de Carvalho (1988), a atuação do DNOCS visava privilegiar os grandes latifundiários, inclusive com a perfuração de poços em propriedades rurais particulares, destoando completamente dos objetivos pelos quais fora criado.

para Furtado, um efeito de transferência de renda da primeira região para as segundas, além de atrofiar o processo de industrialização no Nordeste.

Furtado reconheceu que o crescimento e a concentração industrial na região Centro-Sul e a manutenção de uma economia primária no Nordeste, fazia com que este importasse bens industrializados do Centro-Sul, a preços bem mais altos que os do exterior e exportasse matérias-primas e alimentos para a região mais rica. Este mecanismo de transferência de renda provocou um efeito sobre a economia do Nordeste semelhante ao produzido pelos países centrais sobre a periferia, caracterizando o que a Cepal chamou de a “deterioração dos termos de intercâmbio”. A política industrial adotada pelo Brasil privilegiava a região Centro-Sul e penalizava o Nordeste. A consequência da análise desenvolvida por Celso Furtado era a de que a distância entre o Nordeste e o Centro-Sul tenderia a aumentar, sendo que a única alternativa para o Nordeste seria a industrialização.

O auge da “Fase Planejadora” aconteceu com a posse de Juscelino Kubitschek, que em 1956 convocou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), com Celso Furtado na chefia. Basicamente, o documento elaborado pelo Grupo buscava elementos dinâmicos da economia do Nordeste, onde a industrialização aparecia como a única saída para combater o atraso econômico da região, seguindo as premissas cepalinas. O setor industrial seria, nas formulações do GTDN, o responsável por conduzir o crescimento do PIB regional, visando criar no Nordeste um “centro autônomo de expansão manufatureira”, mediante dois centros industriais: (1) as indústrias de base e (2) as indústrias que aproveitassem matérias-primas regionais. Buscava-se, através dos estudos do GTDN, uma industrialização autônoma, com o fortalecimento da burguesia regional.

A proposta de Furtado e do GTDN, sintetizadas no Plano de Desenvolvimento para o Nordeste, continha quatro linhas de atuação: industrialização, transformação da agricultura da faixa úmida do Nordeste, transformação da economia do Semi-Árido e o deslocamento da população para uma nova fronteira agrícola no Maranhão. A crise nordestina, com o agravamento da desigualdade econômica frente ao centro-sul do país e o temor revolucionário (superestimado, é verdade, no discurso de Furtado), transformou o Nordeste em um problema político. O discurso oficial era o de que havia o temor de uma desintegração federativa. Neste sentido, dos estudos desenvolvidos pelo GTDN, surgiram as primeiras manifestações para a criação da SUDENE. Antes mesmo da aprovação da SUDENE, o Presidente Kubitschek transformou o GTDN em CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste), em 1959, enviando, concomitantemente, ao Congresso Nacional, a Lei que criaria a SUDENE.

O apoio para a aprovação da Lei da SUDENE ganhou impulso com o destaque na mídia por conta de novas secas, em 1952 e em 1958, sendo esta última inclusive utilizada como motor da campanha eleitoral dos governadores, que acusavam o abandono do Governo Federal pela região. Avançavam também os movimentos revolucionários, com destaque para as Ligas Camponesas, com Francisco Julião dominando o Nordeste. Ao lado das Ligas, outro ator que começava a atuar politicamente era a Igreja Católica, formando também seus líderes, como o Padre Crespo, que apoiava a sindicalização rural. Para conter estas forças políticas, a criação de uma instituição como a SUDENE poderia servir como uma arena de articulação destes interesses.

Porém, nem todos estes fatores tornaram a aprovação da instituição uma matéria fácil. Foi em meio a uma verdadeira batalha política que foi instituída a SUDENE, pela Lei nº 3.692/59. Os principais receios de políticos da região, bem como dos governadores de estados nordestinos, eram os seguintes: o perigo de a SUDENE tornar-se um superministério, diminuindo, assim, a autonomia dos governos estaduais; a dúvida, a ser resolvida, quanto ao DNOCS fazer ou não parte da SUDENE; a ambição de a SUDENE atacar diversos problemas simultaneamente e a viabilidade desta ação. Além disso, temia-se, à época, que houvesse uma luta entre os estados da região por recursos financeiros e verbas, especialmente entre os estados menos dinâmicos da região com os mais dinâmicos.

A SUDENE nasceu como uma maneira de reduzir os “custos de transação” (NORTH, 1990) e mais do que isso, os custos políticos que ações isoladas poderiam ter, por parte dos governadores de estado, naquele momento. A SUDENE caracterizava-se pela capacidade de delimitar escolhas, sendo capaz de implementar decisões. Além disso, diminuiria o “grau de incerteza” entre os governadores, que poderia ser gerado por comportamentos imprevisíveis, facilitando a identificação de parceiros adequados para as transações e a elaboração de contratos, levando em conta o maior número de eventualidades possível (LEVI, 1991). Estes atores políticos, que antes atuavam isoladamente na região, podiam, finalmente, encontrar uma convergência em uma instituição, de modo que passaram a agir como *policy makers* regionais.

No entanto, as resistências político-ideológicas eram grandes, com relação à SUDENE especialmente porque envolviam um alto “grau de incerteza”, naquele momento. Tanto que entre o envio do projeto da SUDENE até sua aprovação, decorreram-se dez meses, sendo o maior ponto de divergência a inclusão ou não do DNOCS, instituição que privilegiava a oligarquia algodoeiro-pecuária.

A idéia de Furtado, de trazer os governadores para o Conselho Deliberativo tinha desdobramentos maiores, pois os estados apareciam fragmentados e sem grandes articulações entre si. A partir do momento em que os governadores passavam a ter direito de voto, no Conselho da SUDENE, houve uma projeção destes atores políticos, criando, portanto, um importante sistema de contrapesos, dentro da federação. Os *checks and balances* estavam, pois, inseridos neste novo modelo de federalismo e de planejamento regional, previstos por Furtado. Isso porque, por um lado, os governadores se autofiscalizavam para que a repartição de recursos não os prejudicasse; e, por outro lado, havia um equilíbrio, dentro do Conselho Deliberativo, entre os governadores dos partidos de oposição e os partidos ligados ao Governo Federal, a fim de que os interesses de todos tivessem igual direito de representação.

Se uma primeira contenda, envolvendo interesses os mais diversos dentro da federação, tinha sido vencida (a fundação da SUDENE), uma nova contenda se formou, agora pela aprovação do I Plano Diretor. Em maio de 1960 iniciou-se as discussões sobre o Plano, em um período muito conturbado, sendo posteriormente enviado ao Congresso, para aprovação. Todavia, as propostas contidas no Plano Diretor ficaram um ano e sete meses tramitando entre as Comissões da Câmara e do Senado por falta de consenso entre os parlamentares. Finalmente, depois de um período de três anos de intenso debate, desde a fundação da SUDENE, em 1959, o I Plano Diretor foi aprovado em 1961, pela lei nº 3.995, e funcionou até 1963. A SUDENE funcionava a partir de então, utilizando os recursos financeiros do 34/18, que mais tarde se transformaria em FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste).¹⁷⁷

Porém, com o Golpe Militar de 1964, importantes modificações foram realizadas na Superintendência. Celso Furtado foi deportado para o Exterior e a Superintendência deixou de ser vinculada à Presidência da República, sendo que seus Planos Diretores passaram a estar atrelados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), dos militares. Este foi um “momento crítico”, em termos institucionalistas, na atuação da Superintendência, criando um processo de *path dependency*, através do qual todas as mudanças que se processaram a partir deste ponto, influenciaram os rumos posteriores da Superintendência. Estas mudanças institucionais foram, contudo, incrementais, sendo que a instituição a partir de então declinou lentamente até sua extinção.

¹⁷⁷ O primeiro plano diretor incluía alterações na infraestrutura, reestruturação agrícola, colonização, desenvolvimento industrial e mineral, oferta de alimentos, saúde pública, educação, levantamento cartográficos sobre a região, entre outros fatores.

Este período militar ficou caracterizado na literatura como “modernização conservadora”, definida por Carvalho (1988, p. 234) como um período em que as mudanças de tendência reformista, preconizadas pela SUDENE na linha do GTDN se transformaram em mudanças de caráter conservador. A intervenção estatal no setor agrário, nos anos pós-64, voltava-se para orientar, incentivar e intervir diretamente para solidificar os interesses comuns dos proprietários de terra. Sem deixar de acenar, no plano jurídico, com a Reforma Agrária, estabelecida pelo Estatuto da Terra, o Governo Federal conduziu o processo de modernização da agricultura mantendo inalterada a estrutura fundiária. Basicamente, a linha de ação do período militar no Nordeste, além de alterar a estrutura da agricultura, visava a ampliação da malha de infraestrutura (transportes, energia elétrica e saneamento) e a industrialização.

Porém, havia diferenças substantivas entre os Governos do Regime Militar, sendo que no Governo Médici um corte drástico na SUDENE foi processado. O IV Plano Diretor estava em execução, quando, em 1971, através de Atos Complementares nº 43 e 76, o Governo estipulou a preparação de um novo Plano de Desenvolvimento para a Região, para os anos de 1972-1974. Tal Plano receberia o nome de I Plano de Desenvolvimento do Nordeste e seguia as linhas dos quatro Planos anteriores, buscando consolidar e detalhar as incumbências do Governo Federal e também da iniciativa privada. A partir deste momento, a SUDENE perdeu substância, transformando-se em uma agência repassadora de verbas e executora das decisões federais. Seus recursos foram pulverizados, sendo divididos com dois incentivos: o PIN (Programa de Integração Nacional), instituído pelo Decreto Lei de nº 1.106/70 e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste).

Podemos afirmar que a retirada da SUDENE do cenário federativo no Governo Médici foi praticamente total. Isso porque o Ministério do Planejamento instituiu o *Sistema de Planejamento Federal*, pelo Decreto nº 71.353, de 09/11/1972, firmado pelo General Emílio Médici, pelo Ministro João Paulo dos Reis Velloso e pelo Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Dizia este Decreto que as Superintendências Regionais de Desenvolvimento, como a SUDENE e a Sudam, contribuiriam com este Sistema de Planejamento Federal de forma secundária. Ou seja, iniciava-se o sepultamento da Superintendência do Nordeste.

Com o término do Governo Médici, algumas orientações prevaleceram nos anos seguintes, respondendo aos princípios de “continuidade”, “coordenação” e “aperfeiçoamento” dos planos dos militares. Com o governo de Geisel (1974-1979), o discurso com relação ao Nordeste continuou o mesmo: de superação da desigualdade, do tradicionalismo e da baixa produtividade agropecuária. O “Brasil Potência”, preconizado pelos militares, contou com a

instalação, no período do II PND, dos chamados Programas Especiais, voltados para o desenvolvimento rural de áreas selecionadas, cujos objetivos eram a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora; aliado a esta alteração na estrutura agropecuária, o II PND estimulou a instalação de grandes Complexos Industriais no Nordeste, a fim de que os mesmos servissem de suporte e infraestrutura para alicerçar o desenvolvimento que se vislumbrava. A tônica do período passou a ser, portanto, como já assinalou Oliveira (1977) e Araújo (1995), o “surgimento de economias nacionais regionalmente localizadas”.

Todavia, os Programas Especiais (POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, Programa Nacional de Irrigação, PROHIDRO) e mais tarde, Programa de Desenvolvimento da Agroindústria e o PROÀLCOOL, numa avaliação geral, não conseguiram alterar por completo o quadro de subdesenvolvimento da região. Com a retração econômica verificada a partir de 1973 e com o choque do petróleo em 1974, tornou-se impossível a sustentação da idéia do “Milagre Econômico”. E para tentar a salvação aos Programas Especiais, foi lançado o Projeto Nordeste, que englobou todos os demais programas especiais em meados de 1983. Todavia, este Projeto não foi nem sequer efetivado, encoberto, sobretudo, pela agitação que tomava conta do país com a redemocratização.

Com a promulgação da Constituição de 88, houve a garantia de dispositivos constitucionais para transferência de renda para as regiões mais pobres, sem uma contrapartida ao estímulo de políticas federais para o combate às desigualdades regionais. Isso se comprovou pela análise dos debates constituintes, nos quais os parlamentares das regiões menos favorecidas procuraram uma maneira de angariar repasses financeiros cada vez maiores. Neste sentido, os Fundos Constitucionais (FNE, FCO, FNO) e também os Fundos de Participação de Estados e Municípios, tornaram-se importantes instrumentos de repasse de recursos financeiros para regiões como o Nordeste. A política regional sofreu alterações, passando, a partir dos anos 90, a ser apenas uma área residual das políticas setoriais do Governo Federal. Prevaleram na federação a partir deste momento, ações e instrumentos sobre determinadas áreas, quase isoladamente, ora sobre a indústria, ora sobre a agricultura ou infraestrutura.

Além disso, um fenômeno observado pós-88 foi a deflagração da “guerra fiscal”, através da qual os estados, isoladamente, passaram a fazer verdadeiros leilões de incentivos, à iniciativa privada, em um cenário competitivo e descoordenado. Portanto, a questão regional passou a ser confundida com aumento da renda regional das unidades estatais e juntamente com esta idéia, algumas instituições foram fortalecidas, no cenário federativo. Duas destas

instituições foram o BNB e o BNDES. O primeiro, porque se tornou o grande administrador dos Fundos Constitucionais e o segundo por adotar linha de crédito especial para a região Nordeste.

Ao lado do fortalecimento destas instituições, a SUDENE permanecia atuando como coadjuvante, em meio à reviravolta nos padrões de intervenção governamental, os quais agora passaram a adotar o paradigma do “desenvolvimento sustentável”, muito influenciado pelo Banco Mundial e pelo efeito dos debates travados na ECO – 92. A idéia predominante foi de que o combate à pobreza só seria efetivo caso houvesse a sustentabilidade ambiental, associada a um desenvolvimento equilibrado. Paralelamente a estas transformações nas políticas de desenvolvimento regional, diversos pesquisadores apontavam para uma “crise federativa”, provocada, em grande medida, pelos efeitos adversos da descentralização, promovida pela Carta de 1988, a qual não havia estipulado ao certo, o papel de estados, Municípios e União.

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso, a situação da SUDENE permaneceu inerte, por três conjuntos de razões: (1) Os Programas do Presidente em tela não tinham qualquer viés regional; (2) As denúncias de corrupção no FINOR voltaram à tona, e foi instalada uma CPI para apurar o montante desviado; (3) Em meio a esta crise que a Superintendência enfrentava, os governadores abandonaram o Conselho Deliberativo, até mesmo por não haver mais recursos financeiros que mantivesse a cooperação estadual.

Os Programas “Avança Brasil” e “Brasil em Ação”, do Governo Fernando Henrique Cardoso, priorizaram os chamados Eixos Nacionais de Integração, através dos quais as regiões ditas dinâmicas eram privilegiadas, com destaque para Bahia, Ceará e Pernambuco – as quais historicamente foram agraciadas por incentivos financeiros e fiscais em detrimento das demais. Além disso, foi prioridade do Governo em questão a internacionalização da economia, especialmente a integração do Brasil com o MERCOSUL.

Aliado ao abandono pelas políticas de desenvolvimento regional, a CPI do FINOR divulgou, paulatinamente, os excessos cometidos pelos empresários beneficiados pelos recursos do FINOR, o que agravou a credibilidade da SUDENE. Não tardou e os governadores se afastaram definitivamente das reuniões do Conselho Deliberativo. Com novos atrativos no cenário federativo brasileiro, não era mais vantajoso para estes atores políticos serem intermediados por uma instituição que não lhes oferecia mais vantagens financeiras. A “barganha” política estava esfacelada, pois os “constrangimentos formais” e também “informais” nos dizeres de North (1990) haviam se alterado radicalmente ou nem existiam mais.

Não há pacto que funcione sem alguma forma de coerção. Como avaliou Olson (1999), os indivíduos não irão promover objetivos comuns por livre vontade. É preciso algum tipo de convencimento: físico ou financeiro, incentivos estes que ajudarão os indivíduos a arcarem com os custos ou o ônus envolvidos nestes projetos coletivos. Ou seja, a coerção (no caso da SUDENE, financeira) era necessária para promover unanimidade, para atingir o objetivo proposto (OLSON, 1999). Isso porque na visão deste autor, os indivíduos têm interesses coletivos, mas tem interesses também puramente individuais.

Portanto, estes três fatores associados foram essenciais para a decisão do Presidente Fernando Henrique Cardoso de acabar com a SUDENE, através da Medida Provisória nº 2.145, no dia 02 de maio de 2001. Concluímos que a extinção da SUDENE foi formalizada em 2001, mas vinha em um processo gradual de esfacelamento, desde o período dos militares, confirmando, pois, a hipótese central deste trabalho. Fatores como a retirada da questão regional da pauta governamental, o abandono dos governadores de estado e as acusações de desvios e corrupção na Superintendência, foram cruciais para a sua retirada do cenário federativo. Podemos ainda dizer que a SUDENE funcionou de forma efetiva, elaborando e promovendo os programas governamentais de 1959 até 1964. Depois deste período foi uma coadjuvante no processo de desenvolvimento regional nordestino, mantendo-se muito mais pelo simbolismo que representou, devido à imensa batalha travada pela sua aprovação, do que como uma instituição realmente capaz de alterar a estrutura da região Nordeste.

É preciso considerar, ainda, que existiu uma diferença muito grande entre o que foi planejado e o que de fato foi executado pela SUDENE. Quando Furtado iniciou os estudos no GTDN, houve uma confrontação com as idéias predominantes das elites regionais, cujo discurso oficial era a seca. Furtado, porém, foi à contramão desta tendência, demonstrando com seus estudos que o problema do Nordeste não era a seca, mas a maneira como estava se configurando o desenvolvimento brasileiro e como o Nordeste estava inserido neste contexto. O atraso econômico do Nordeste tem relação com sua formação histórica¹⁷⁸, necessitando, para a superação deste estado, uma completa reestruturação do núcleo da política regional e, conseqüentemente, de sua oligarquia agrária.

O diagnóstico do GTDN mostrou que as políticas de contenção das secas, ao invés de eliminá-las, exacerbaram seus efeitos, pois auxiliaram somente os grandes proprietários, enquanto a grade maioria da população permaneceu estagnada com as mesmas condições de vida. Portanto, a cada novo período de seca, novas frentes de trabalho se abriam, de forma

¹⁷⁸ Furtado demonstra esta formação histórico-econômica desigual do Nordeste em *Formação Econômica do Brasil*, em 1958.

temporária, empregando os trabalhadores para a contenção destes efeitos imediatos.¹⁷⁹ Portanto, a saída seria alterar a estrutura política da região com um planejamento pautado pela oposição das elites agrárias. Começaram, porém, os problemas desta confrontação política que se expressou principalmente na dificuldade de aprovação da Lei que instituiu a SUDENE e, fundamentalmente, da aprovação de seu primeiro plano diretor.

Os desdobramentos desta verdadeira contenda iam além, dificultando até a consolidação dos objetivos da SUDENE. Uma das metas centrais de Furtado e da própria SUDENE não se concretizou, a qual previa a criação de um mercado industrial para o Nordeste, com empresários desta região. Desta forma, a nova burguesia industrial que se formaria poderia servir de um contrapeso importante às oligarquias agrícolas, então dominantes. Porém, este sonho de Furtado foi vencido já no II Plano Diretor, que abria a possibilidade de empresários do Sul e do Sudeste de se instalarem no Nordeste. Por esta razão, Francisco de Oliveira (1977) ressalta que a SUDENE foi criada em consonância com os interesses da burguesia industrial da região Centro-Sul do país e articulada com os interesses da burguesia decadente do Nordeste.

A segunda derrota da SUDENE foi a sua proposta reformista, ambiciosa e abrangente que não conseguiu se justapor à realidade sócio-política da época. Tanto que o que sobressaiu e ganhou evidência foram outros pontos do projeto, como a industrialização e o próprio incentivo fiscal, o FINOR, que eram peças do projeto da SUDENE, mas não eram as centrais. Os pontos centrais da proposta da SUDENE eram, por exemplo, a diversificação da atividade produtiva da Zona da Mata, onde, ao lado da cana-de-açúcar, novas culturas deveriam prosperar. Entretanto, principalmente com o Proálcool, ainda no período militar, a cana de açúcar se tornou dominante, dobrando o número de propriedades plantadas.¹⁸⁰ Outra meta que não se concretizou, pois ao invés da diversificação, havia se consolidado a monocultura da cana-de-açúcar. O terceiro objetivo da SUDENE, subjetivo, é verdade, mas para um bom leitor fica evidente em seus pressupostos, era a reforma agrária, principalmente nesta área da Zona da Mata. Mas foi derrotada, substituída por uma modernização conservadora, promovida pelos militares, os quais empregaram programas que proporcionaram o aumento da produtividade da agricultura, mantendo inalterada a questão fundiária, como destacamos amplamente no capítulo 4.

O quarto ponto do projeto da SUDENE também não conseguiu se concretizar. A colonização do Maranhão, que resolveria o problema do Semi-Árido também foi um fracasso.

¹⁷⁹ Cf. GOMES, 2001.

¹⁸⁰ Fonte: BRASIL. Avaliação do Proálcool, 1985.

Furtado havia inserido o Maranhão em seu projeto como uma maneira de resolver o problema do Semi-Árido, que segundo ele, era densamente povoado. O objetivo da proposta era estimular a migração espontânea de nordestinos em direção ao Maranhão. Porém, não foi o que aconteceu e posteriormente, o Maranhão se integrou à faixa de fronteira Centro-Oeste do Brasil. Portanto, estas quatro principais intenções da SUDENE não foram concretizadas, o que demonstra a dificuldade de se colocar em prática este projeto ambicioso de Furtado.

Para concretizar todos os objetivos a que se propunha, a SUDENE deveria atrair e concentrar em si a coordenação e o controle sobre todos os demais órgãos federais que tivessem atribuições em questões relativas ao desenvolvimento da região. Porém, esta foi uma concepção bastante ampla ou, em termos da época, globalizantes, do planejamento regional. E por se afastar gradualmente do projeto inicial do GTDN, a Superintendência via-se em meio a um fogo cruzado entre uma esquerda radical, sempre atuante no Nordeste, e as oligarquias locais. A saída encontrada para sua permanência neste complexo jogo de forças antagônicas, ao longo dos anos, foi assumir uma postura reformista, conduzida com bastante cautela.

Com o fim do período autoritário e a volta da democracia, o país atravessou nos anos 80 e 90 uma grave crise econômica, onde o padrão desenvolvimentista não conseguiu se sustentar. Impossível exigir que o Estado garantisse, neste momento, políticas de desenvolvimento regional, pois o foco passou a ser a contenção do endividamento do setor público. Além disso, o padrão de desenvolvimento regional ganhou novos formatos, com o objetivo da integração competitiva, junto aos mercados internacionais. Tanto que a proposta contida nos Programas de FHC girou em torno da melhoria da infraestrutura, buscando elevar a competitividade do país e das regiões, para articulá-las à economia mundial. Porém, para este Governo, a meta seria melhorar as regiões dinâmicas, tanto do Nordeste como de qualquer outra região do país.¹⁸¹ Aprimoraram-se as atividades produtoras das regiões dinâmicas, enquanto que os espaços com dificuldades para se desenvolverem permaneciam inalterados.

A dinâmica no fim dos anos 2000 repeliu a participação da SUDENE como uma instituição de desenvolvimento regional, capaz de aglutinar os interesses da região. Os problemas que elencamos até aqui, da perda de prestígio durante o regime militar, do abandono dos governadores de estado, da própria decadência do FINOR e do descrédito pelo Governo Federal, eram indícios fortes de que suas propostas não condiziam mais com a

¹⁸¹ Carlos Antonio Brandão (1988) realizou um estudo denominado: “Brasil em Ação: os possíveis impactos sobre Minas Gerais”, onde o autor conclui que o programa de FHC para Minas também priorizou localidades tidas como dinâmicas, do ponto de vista econômico, desprezando aqueles espaços com maiores dificuldades para se desenvolverem.

realidade do país nos anos 2000. Além disso, o projeto da SUDENE era ambicioso demais, chegando ao ponto de não conseguir realizar diversos objetivos propostos, devido à dificuldade de transposição dos problemas nordestinos. Portanto, a decisão de Fernando Henrique Cardoso em extinguir a instituição foi algo natural, visto a inércia que a mesma vinha mantendo ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n.12, 1999.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. O impasse na Federação brasileira: o cenário político-financeiro e suas consequências para o processo de descentralização. São Paulo: CEDEC, 1996. (Cadernos CEDEC).

ABRUCIO, F. L. FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I; BEIRA, L. (Org.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos. São Paulo: Edições Fundap, 2007, v. 1, p 13-31.

AFFONSO, R. B. A Federação no Brasil: impasses em perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. A Federação em perspectiva – ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-77.

AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. A Federação em perspectiva – ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALBUQUERQUE, R. C.; CAVALCANTI, C. V. Desenvolvimento regional no Brasil, Brasília, IPEA, 1978.

ALMEIDA, J. E.; ARAÚJO, J. B. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE. Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, vol. 12, n. 23, 2004. p. 97-128.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? Revista de Sociologia Política, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO). Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão nº 1206).

ANDRADE, I. A. L. Planos de desenvolvimento sustentável do Nordeste: uma análise comparativa. Rio Grande do Norte: UFRN, 1996. Mimeografado.

ARAÚJO, T. B. A Relevância da SUDENE no desenvolvimento regional. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coord). SEMINÁRIO INTERNACIONAL “CELSO FURTADO, A SUDENE E O FUTURO DO NORDESTE”. Recife: SUDENE, 2000. p. 167- 174.

_____. Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. Estudos Avançados. São Paulo, Universidade de São Paulo, vol.11, n ° 29, janeiro/ abril, p. 7-36, 1997.

_____. Nordeste, Nordestes. Que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (Orgs.). Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap/Editora UNESP, 1995. p. 473-495.

_____. O Nordeste brasileiro face à globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas. In: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. Inserção na economia global: uma reapreciação. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001. p. 157-188. (Pesquisas, n. 8).

_____. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.30, nº 2, p.144-161, abr-jun 1999.

ARBIX, G. Guerra Fiscal e Competição Intermunicipal por novos investimentos no setor Automotivo brasileiro. Dados: Rio de Janeiro, vol. 43, n. 1, 2000.

_____. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 17, n. 48, 2002. p. 109-248.

ARQUIVOS Celso Furtado Nº 4. O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2011.

ARRETCHE, M. A agenda institucional. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 22, n. 64, p. 147-151, jun/2007.

_____. Federalismo e democracia no Brasil. A visão da Ciência Política Norte-americana. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, vol. 18, n. 2, p. 17-26, abr/jun. 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação brasileira. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 69-271, jun/2005.

AZEVEDO, S.; MELO, M. A. A política da Reforma Tributária: federalismo e mudança constitucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.12, n. 35, 1997.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. BNDES. Relatório Anual de Atividades. Rio de Janeiro, 2002.

_____. Boletim de Desempenho. Rio de Janeiro, 2004.

BANDEIRA, M. As lutas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BARUCCI, P. La condizione del Mezzogirone – ieri, oggi e domani – tra vincoli ed opportunità. Roma: Svimez, 2003. 110 p.

BERCOVICI, G. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BIDERMAN, C; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. Conversas com economistas brasileiros. São Paulo: Editora 34, 1996.

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

BOISIER, S. Teorias y metáforas sobre el desarrollo territorial. Estados Unidos: Comision Económica para América Latina y el Caribe, 1999.

BORGES, V. M; FIORENTINO, R. Análise preliminar da política agrária no Nordeste brasileiro no período 1950-1980. Pernambuco: SUDENE, 1981. 286 p.

BRANDÃO, C. A. et al. Brasil em ação: os possíveis impactos sobre Minas Gerais. Economia – Ensaio, Uberlândia, Departamento de Economia, v.12, n.2, 1998.

BRASIL. Anais da Reunião de trabalho sobre política de desenvolvimento rural do Nordeste. MINTER, SUDENE, BNB. Recife, 1984. (Série Projeto Nordeste).

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão dos estados. Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado. Brasília, 1987, vol. 94.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Anteprojeto da Subcomissão dos Estados. Brasília, 1987, v. 94.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Anteprojeto da Subcomissão dos Estados. Brasília, 1987, v. 91.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Anteprojeto da Comissão. Brasília, 1987, v. 86.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Brasília, 1987, v. 99.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Emendas oferecidas ao substitutivo. Brasília, 1987, v. 84.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Emendas ao Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado. Brasília, 1987, v. 96.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Brasília, 1987, v. 141.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao Substitutivo da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Brasília, 1987, v. 143.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Parecer com Redação Final do Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado. Brasília, 1987, v. 93.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Parecer e Substitutivo da Comissão de Organização do Estado. Brasília, 1987, v. 83.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Relatório da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Brasília, 1987, v. 95.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Relatório e Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Brasília, 1987, v. 144.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Relatório e Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Brasília, 1987, v. 145.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Parecer sobre as Emendas. Brasília, 1987, v. 97.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Substitutivo da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Brasília, 1987, v. 142.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Substitutivo e Anteprojeto com nova redação da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Brasília, 1987, v. 146.

BRASIL. Avaliação do Polonordeste. Série Projeto Nordeste. MINTER, SUDENE, BNB. Recife, 1985.

BRASIL. Avaliação do Programa de Agroindústria. MINTER, SUDENE, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).

BRASIL. Avaliação do Programa Nacional de Irrigação. MINTER, SUDENE, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).

BRASIL. Avaliação do Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL). MINTER, SUDENE, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).

BRASIL. Avaliação do PROHIDRO. MINTER, SUDENE, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).

BRASIL. Avaliação do Projeto Sertanejo. Série Projeto Nordeste. MINTER, SUDENE, BNB. Recife, 1985.

BRASIL. BOLETIM do Banco do Nordeste. A agropecuária do Nordeste em números. Fortaleza: ETENE, CIEST, 2010.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Debate sobre a extinção da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM e a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste — ADENE e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia — ADA. Brasília, 2001.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 71.353, de 9 de Novembro de 1972. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Brasília, 1972.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei de Criação da SUDENE. Brasília, 1959.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. LEI Nº 3.995, de 14 de Dezembro de 1961, de aprovação do Plano Diretor da SUDENE. Brasília, 1961.

BRASIL. Comissão de Desequilíbrios inter-regionais Brasileiro. Relatório Final, 1993.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Comissão Especial Mista. Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro. Relatório Final. Brasília, 1993.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CPI – FINOR. Relatório Final. Brasília, 2001.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Relatório do Tribunal de Contas da União. In: BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CPI – FINOR. Relatório Final. Brasília, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Brasília: Parcerias Estratégicas, 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO da Integração Nacional. Disponível no endereço: <<http://www.integração.gov.br>>. Acesso em: out. 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI. Recife: 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Plano Estratégico do Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido. Versão para discussão. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, dez. 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Regimento Interno. Brasília, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. São Francisco sustentável. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível no endereço: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: out. 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível no endereço: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: out. 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUDENE. Desempenho da Economia Regional do Nordeste. Recife: 1985.

BRASIL. MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível no endereço: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: out. 2007.

BRASIL. PROGRAMA AVANÇA BRASIL: Proposta de Governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento. Governo Federal, Brasília, 2007.

BRASIL. PROJETO ÁRIDAS. Relatório Consolidado. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, 1995.

BRASIL. REUNIÃO DE TRABALHO SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO NORDESTE. Recife, 1984. Anais da Reunião de Trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural do Nordeste. Recife: SUDENE; MINTER; BNB, 1984. Série Projeto Nordeste.

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

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

CABRAL, R. 1959. Das idéias à ação, a SUDENE de Celso Furtado. Oportunidade histórica e resistência conservadora. In: Cadernos do Desenvolvimento. Ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

CALLADO, A. Os industriais da seca e os “Galileus” de Pernambuco. Aspectos da luta pela Reforma Agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1960.

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

CANO, W. A questão regional e a Agricultura Itinerante no Brasil. IN: CANO, W. Ensaios sobre a Formação Econômica Regional do Brasil. Ed. UNICAMP/Instituto de Economia. Campinas: 2006.

_____. Perspectivas para a questão regional no Brasil. Porto Alegre: Ensaios, FEE, (15)2, 1994. p. 312-320.

_____. Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

_____. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. (Biblioteca Básica de Ciências Sociais. Série Estudos Brasileiros, v. 7).

CARDOSO, F. H. Discurso de Posse na Cerimônia para a Presidência da República. Brasília, Câmara dos Deputados, 1995.

_____. Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de assinatura dos atos que estabelecem novas políticas de desenvolvimento regional, criam as Agências de Desenvolvimento e os Fundos de Desenvolvimento do Norte e do Nordeste e extinguem a Sudam, a SUDENE, o Finam e o Finor. Palácio do Planalto. Brasília, Palácio do Planalto, 2 maio 2001. Disponível em:

<http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_0205_1.htm>. Acesso em: 15 maio 2010.

CARDOSO, G. C. C. A atuação do Estado no desenvolvimento recente do Nordeste. Natal: Editora da UFRN, 2008.

_____. O estado desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB na busca de um novo modelo de desenvolvimento regional. 206 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Natal, 2006.

CARVALHO, J. M. Federalismo y centralización en el Império Brasileiro: Historia y Argumento. In Carmagnani, Marcello (coordenador). Federalismos Latino Americanos: México, Brasil, Argentina. México: El Colégio de México. Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, R. I. A invenção do Nordeste na obra de Gilberto Freyre e de Celso Furtado. Rio de Janeiro: XII Encontro Regional de História, ANPUH, 2006.

_____. Nordeste: a força da diferença. As dificuldades na cooperação entre os governos estaduais no contexto federativo da Constituição de 1988. 344 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001.

_____. SUDENE: o caso de uma arena política de desenvolvimento regional. Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento. VII Encontro Regional de Economia, 2002.

CARVALHO, F. F. A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil. 247 p. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia. Campinas: UNICAMP, 2006.

_____. Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste. 163 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Instituto de Economia. Campinas: UNICAMP, 2001.

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

CARVALHO, O. A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

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

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES., H. M. M. O enfoque em Sistemas Produtivos e Inovação Locais. In: FISCHER, T. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 61-77.

CASTRO, C. A Proclamação da República. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

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

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

CAVALCANTI, C. País e região: desigualdades e preconceitos regionais no Brasil. Recife: Caderno Estado e Sociedade, vol. 9, n. 1, p. 25-40, jan./jun. 1993.

CHAIA, V.; TEIXEIRA, M. A. Democracia e escândalos políticos. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2001

COHN, A. Crise regional e planejamento. O processo de criação da SUDENE. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.170 p.

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

COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. Revista de Sociologia e Política, 2003, no.21, p.147-163.

DEL MONTE, A; GIANNOLA, A. Il Mezzogiorno Nell’Economia Italiana. Bologna: Il Mulino, 1978.

DINIZ, C. C. A industrialização nordestina recente e suas perspectivas. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2004.

_____. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Belo Horizonte, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. (Texto para discussão nº 159).

_____. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. Belo Horizonte: Nova Economia, vol. 19, n. 2, Mai/Set., 2009.

DINIZ, E. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 14, 2000.

DINIZ, E; BOSCHI, R. R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 52, jun. 2002. p. 15-33.

_____. Lideranças empresariais e problemas de estratégia liberal no Brasil. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 23, 1993.

DUARTE, N. A ordem privada e a organização política nacional. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.

DUARTE, R. A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social (Recife, SUDENE), 1999.

_____. Seca, pobreza e políticas públicas no nordeste do Brasil. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, 1999. p. 425-440.

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

EGLER, P. C. G. C&T para o Desenvolvimento Sustentável. In: Desenvolvimento Sustentável e Poder Local. Recife: Anais do Seminário Desenvolvimento Sustentável e Poder Local, 1999.

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

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

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

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

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

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

ELSTER, J. Deliberation and Constitution Making. In: ELSTER, J. Deliberative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FAORO, R. Os donos do poder. Porto Alegre: Globo, 1958.

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

FORMIGA, M.; SACHS, I. Celso Furtado a SUDENE e o Futuro do Nordeste. Seminário Internacional em Homenagem aos 80 anos de Celso Furtado e aos 40 anos de criação da SUDENE. Recife, 2000.

FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO: o Nordeste de Celso Furtado. Fortaleza: Anais do Fórum BNB de Desenvolvimento: O Nordeste de Celso Furtado. Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

FÓRUM FISCAL dos Estados Brasileiros. Competição Fiscal. Aracaju, 2004. (Cadernos Fórum Fiscal n. 2).

FUNDAÇÃO Joaquim Nabuco – FUNDAJ. Dimensão social e política da seca de 1983. Recife, 1983.

FURLANETTO, E. L. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. Revista Sociologia e Política, Ago. 2008, vol.16, p.55-67.

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

_____. A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE. São Paulo. Digesto Econômico. Ano XX, n.º 168, 1962.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FURTADO, R. F. D'Aguiar. A batalha da SUDENE. In: Arquivos Celso Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GAGNON, A. G. The case for multinational federalism: beyond all-encompassing nation. New York: Routledge, 2010.

GALVÃO, A. C. F. Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da Experiência Européia. 211 p. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia. UNICAMP, 2003.

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, M. F.; GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A (org.) Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: ANPUR, UNESP, 2003.

GOMES, A. C. O Brasil de JK. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, CPPOC, 1991.

GOMES, G. M. Velhas secas em novos Sertões. Brasília: Editora IPEA, 2001.

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

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

_____. Dimensões, Limites e Implicações da Desconcentração Espacial. In: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. (Orgs.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-399.

_____. Nordeste: da articulação comercial à integração econômica. 362 p. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 1986.

_____. Trajetória econômica de uma região periférica. In: Estudos Avançados, São Paulo: Universidade de São Paulo, vol.11, n.º 29, jan./abr., 1997. p. 37-54.

_____. Zona da Mata: soluções adiadas. In: ARAÚJO, T. B. de.; DUARTE, R. (Orgs.). O GTDN: da proposta à realidade – ensaios sobre a questão regional. Recife: Editora da UFPE, 1994, p. 101-113.

HALL, P; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo: Lua Nova, n. 58, 2003. p. 193-223.

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

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

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

HOFMEISTER, W; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, n. 22, vol. 1).

HOLANDA, F. U. X. Mudancismo e conservadorismo no Ceará: o desenvolvimento Rural na Era Jereissati (1986-2002). Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

IANNI, O. As ligas camponesas e a criação da SUDENE. São Paulo: Brasiliense, 1984.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. FHC anuncia em solenidade fim da SUDENE e da SUDAM. 02/05/2001.

_____. FHC critica ACM em discurso de extinção da SUDENE e da SUDAM. 02/05/2001.

_____. CPI do Finor aprova relatório, mas 600 empresas ficam de fora. Caderno Poder, 15/05/2001.

JORNAL FOLHA Online. Jader Barbalho é preso em Belém pela Polícia Federal, 16/02/2002.

JORNAL O Cruzeiro, de 30 de junho de 1962. Fome não conta para o Marxista Celso.

JORNAL O Semanário, de 9 de agosto de 1961: Mr. Celso Furtado, o novo agente da Wall Street, quer entregar o Nordeste aos Norte-Americanos.

LAGEMAN, E. O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão. In: AFFONSO, R. B. A. A Federação em perspectiva – ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 329-355.

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

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

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

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

LAMOUNIER, B.; MOURA, A. Economic policy and political opening in Brazil. In: HARTLYN, J.; MORLEY, S. (eds.). Latin American political economy: financial crisis and political change. Boulder, Ed. Westview, 1986.

LAVINAS, L.; MAGINA, M. Federalismo e Desenvolvimento Regional: debates da revisão Constitucional. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão nº 390).

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

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

LIMA, M. C. O Conselho Deliberativo da SUDENE (1959-1964). In: Furtado, C. (1920-2004). O Nordeste e a saga da SUDENE – 1958 a 1964. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009.

LIMA, R. R. A. Projeto Áridas Nordeste: uma estratégia para emprego e renda. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão nº 387).

LIVINGSTON, W. S. A note on the nature of federalism. Political Science Quarterly, 67, 1952.

LOPREATO, F. L. C. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. Campinas: Texto para Discussão n. 131, ago., 2007.

MARANHAO, S. Estado e planejamento regional: a experiência do Nordeste brasileiro. Recife: CMS/PIMES, 1982.

MARKUSEN, A. R. Profit cycles, oligopoly and regional development. Cambridge: MIT, 1985.

MARKUSEN, A. R. et al. High Tech America, the what, how where and why of the sunrise industries. Boston: Allen & Unwin, 1986.

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

MELLO, E. C. O Norte agrário e o império, 1871-1889. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

MELLO, J. M. C. O capitalismo tardio. São Paulo, Brasiliense, 1982.

MENDES, A. O papel da Amazônia no Desenvolvimento Regional do Brasil. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coords.). Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste – Seminário Internacional. Recife: SUDENE, 2000.

MONTEIRO NETO, A. Desenvolvimento regional em Crise: políticas econômicas e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 299 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2005.

_____. Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão nº 1229).

MYRDAL, G. Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: UFMG, Biblioteca Universitária, 1960.

NABUCO, M. R. A desinstitucionalização das políticas regionais no Brasil. Minas Gerais: Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais nº 2, vol. 1, 2007.

NEVES, F. de C. Getúlio Vargas e a seca: políticas emergenciais na era Vargas. São Paulo: Revista Brasileira de História, v. 21, n. 40, 2001. p. 107-131.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NORTH, D; DAVIS, L. Institutional change and american economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

NORTH, D; THOMAS, R. P. The rise of the western world: a new economic history. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

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

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

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

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

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

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

PACHECO, C. A. A Questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da Economia Nacional. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1996.

PANDOLFI, D. Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p.

PERROUX, F. A economia do Século XX. Lisboa: Herder, 1967.

_____. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PESQUISA ENAP. A experiência gerencial do Brasil em Ação. In: Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Ano 52, n.1, Jan-Mar/2001.

PESSOA, D.; CAVALCANTI, C. Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970. Recife: SUDENE, 1973.

PRADO, S.; CAVALCANTI, E. G. C. A guerra fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; 2000. 146 p. (Federalismo no Brasil).

PUTNAM, R. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REVISTA Visão, de 26 de junho de 1959: Nordeste arranca com Celso Furtado.

REZENDE, F. A moderna tributação do consumo. Brasília: IPEA, 1993. (Texto para discussão N. 303).

_____. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, v.15, n.3, p.5-17, jul./set. 1995.

REZENDE, F. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v.12, n.2, maio/ago. 1982. p. 489-540.

_____. A questão federativa no processo de reforma tributária. São Paulo: IESP/FUNDAP, jun. 1992. (Texto para Discussão n. 2).

REZENDE, F., LOBO, T. Competência tributária em regimes federativos. Revista de Finanças Públicas. Brasília, n.362, abr./jun. 1985. p. 33-39.

RIBEIRO, E. de C. A múltipla percepção dos elementos da cultura organizacional de uma instituição bancária estatal: uma tentativa de síntese metodológica. Dissertação (Mestrado em Administração). São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.

RIKER, W. H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown, 1964.

ROSA, S. L. C. Processos de avaliação do projeto PNUD/SUDENE: o monitoramento como instrumento de avaliação do desenvolvimento local sustentável. In: FISCHER, T. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos de avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 229-239.

ROTHSTEIN, Bo. Political Institutions: An Overview. IN: GOODIN, R. E.; KLINGEMAN, H-D. (ed.). A New Handbook of Political Science. Oxford: University Press, 1996. p. 133-167.

SALLUM JR, B. Labirintos – Dos Gerais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52, jun/2003. p. 35-54.

SANTOS, W. G. *The calculus of conflict: impasse in Brazilian political and the crisis of 1964*. Stanford: University of Stanford, 1979.

SCHWARTZMAN, S. *Vinte anos de democracia representativa no Brasil, 1945-1964*. *Revista Latinoamericana de Ciência Política*. Santiago: 1971.

SILVA, A. M. A. *A efetividade dos fundos constitucionais de financiamento para o desenvolvimento regional*. Brasília: Integração Regional e Políticas de Coesão, 2006.

SILVA FILHO, G. E.; CARVALHO, E. B. S. A teoria do crescimento endógeno e o desenvolvimento endógeno regional: investigação das convergências em um cenário Pós-Cepalino. *Revista Econômica do Nordeste, Documentos Técnicos-Científicos*. Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 467-482, novembro 2001.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. *A Federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-285.

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

SJOSTRAND, S. E. *On Institutional Thought in the Social and Economic Sciences*. In: SJOSTRAND, S. E. *Institutional Change – theory and empirical findings*. New York: A. E. Sharpe, 1993.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SOUZA, C. *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. Rio de Janeiro: Dados, vol. 44, n. 3, 2001. p. 513-560.

SOUZA, N. A. *Gestão estratégica do desenvolvimento endógeno: crescimento auto-sustentado exige novos investimentos*. Campo Grande: Interações, 2006.

SOUZA, M. C. C. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

_____. *Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)*. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, 2006. p. 7-40.

SPINA, A. *La Política per il Mezzogiorno*. Bologna: Le edizioni del Mulino, 2003. (Serie: Le politiche pubbliche in Italia, a cura di Maurizio Ferrera).

STEIN, L. *Trabalhismo, Círculos Operários e Política: a construção do sindicato de trabalhadores agrícolas no Brasil (1954-1964)*. São Paulo: Anablume, 2008.

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

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

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

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

STEPAN, A.; LINZ, J.J. (Eds.). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The John's Hopkins University Press, 1978. Second hardcover printing, 1980.

_____. Political identities and electoral sequences: Spain, Soviet Union and Yugoslavia. *Daedalus*, vol. 21, nº 2, 1992. p. 512-522.

STORPER, M. Regional Worlds of Production: learning and innovation in the technology districts of France, Italy and the USA. *Regional Studies*, vol. 27, 5, 1993. p. 433-455.

_____. The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. *European Urban & Regional Studies*, vol.2, nº. 3, 1995. p. 191-211.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Área mineira da SUDENE – Desenvolvimento e Integração Nacional. Recife: SUDENE, 1995.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. ATA da 420ª REUNIÃO Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife: SUDENE, dez. 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. ATA da 421ª REUNIÃO Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife: SUDENE, mar. 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. ATA da 422ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife: SUDENE, mai. 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. ATA da 423ª REUNIÃO Ordinária do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife: SUDENE, dez. 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Boletim conjuntural Nordeste do Brasil. Recife, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Boletim conjuntural Nordeste do Brasil. Recife, 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Boletim conjuntural Nordeste do Brasil. Recife, 1997.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Boletim conjuntural Nordeste do Brasil. Recife, 1996.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Boletim Sócio-Econômico do Nordeste. Recife: vol. 1, n.1, 1985.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Boletim Sócio-Econômico do Nordeste. Recife: vol. 1, n. 2, 1985.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Carta de conjuntura nordeste do Brasil. Recife, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Carta de conjuntura nordeste do Brasil. Recife, 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Coletânea de palestras do professor Marcos Formiga sobre o desenvolvimento regional na Superintendência da SUDENE. Recife, 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Conclusões do I Encontro Nordestino de Ciência Política. Recife: SUDENE, 1987.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Desempenho econômico da região nordeste do Brasil 1960-97. Recife, 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Diagnóstico sócio-econômico das propriedades beneficiadas em 8 núcleos do Projeto Sertanejo. Recife: SUDENE, 1986.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Estudo para inserção da SUDENE nos subgrupos de trabalho do Mercosul. Recife: Coordenadoria de cooperação internacional, 1995.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Finanças Públicas. Recife, 1988. (Série informações conjunturais).

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Finor – Fundo de Investimentos do Nordeste. Recife, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. General Information on Brazilian Northeast and Sudene. Recife: SUDENE, 1987.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Índice da legislação básica da SUDENE – 1959/1984. Recife: Minter, 1984.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Metrôpoles e a Constituinte. Recife, 1987.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Nordeste, cidadania e desenvolvimento. Esboço de uma política regional. Recife, 1994.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. O nordeste brasileiro e a Constituinte. Recife: SUDENE, 1987.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. O projeto de constituição – reflexão sobre temas de interesse do Nordeste. Recife: SUDENE, 1987.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Pacto Nordeste: ações estratégicas para um salto do desenvolvimento regional. Recife: SUDENE, 1995.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Panorama atual. Recife, 1997.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Plano Anual de Trabalho – Programas Regionais Especiais. Recife, 1981.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Plano anual de trabalho da SUDENE – exercício de 1989. Recife, 1989.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. População residente nas áreas de atuação da SUDENE e do polígono das secas 1970-80. Recife, 1982. (Série Brasil, população e emprego).

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. Manual das Comissões municipais. Recife: SUDENE, 1998.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Projeto São Francisco. Recife: 1998.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Proposições de política social para o Nordeste. Recife: SUDENE, 1984.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Região Nordeste do Brasil em números. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Relatório de atividades do PROHIDRO. Recife, 1985.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Relatório de pesquisa sobre o desempenho da indústria incentivada do Nordeste. Recife, 1988.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Seminário sobre desenvolvimento regional e a nova Constituição. Recife: SUDENE, 1989.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Seminário com prefeitos recém-eleitos dos municípios do Nordeste. Recife: documentos básicos, 1997.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Sistema de incentivos fiscais da região nordeste do Brasil. Recife, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Uma parceria de sucesso no Vale do São Francisco. Recife: SUDENE, 1995.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Recife: SUDENE, 1986.

SUZIGAN, W; ARAÚJO, A. B. Política industrial, regionalização e financiamento do desenvolvimento. In: Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento. Desenvolvimento e concentração da economia. Rio de Janeiro, 1979. (Coleção Técnica ABDE/CEBRAE/BNDE, 4).

TAVARES, H. M. Nordeste – 1959: a Lei de Irrigação abortada. Projeto de Lei de Irrigação. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR, Ano XXII, n. 1, 2008. p. 225-243.

_____. Planejamento Regional e Mudança – O Projeto Furtado-JK para o Nordeste. Rio de Janeiro: IPPUR, 2004.

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

TORRES, A. A organização Nacional. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1933.

TORRES, J. C. de Oliveira. A formação do federalismo no Brasil. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1961.

UDERMAN, S. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste, v. 39, n. 2, 2008. p. 232-250.

_____. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil – Limites de uma nova agenda para o Nordeste. Disponível em: www.bnb.gov.br/content/.../políticas_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: julho, 2009.

VARSANO, R. A Guerra do ICMS: quem ganha e quem perde. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão nº 500).

VIANNA, F. J. O. Populações Meridionais do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, vol. 1, 1952.

VELLOSO, J. P. R. Estratégia social e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

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

VIEIRA, F. L. R. O Banco Mundial e o Combate à Pobreza no Nordeste: o caso da Paraíba. Salvador: Caderno CRH, vol. 21, n. 52, 2008. p. 113-129.

WATTS, R. L. Comparing Federal Systems in the 1990s. Ontario: Queen's University Kingston, 1990.

_____. Executive Federalism: the comparative context. In: SHUGERMAN, D. P; WHITAKER, R. (Eds). Essays in honour of Donald Smiley. Peterborough: Broadview Press, 1989. P. 439-460.

_____. Federalism and diversity in Canada. In: YASH, G. (Ed.). Autonomy and ethnicity: negotiating claims in multi-ethnic states. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____. New Federations: Experiments in the Commonwealth. Oxford: Clarendon Press, 1966.

_____. Origins of cooperative and competitive federalism. In: GREER, S. L. (ed.). Territory, democracy and justice. Regionalism and federalism in western democracies, 2006.

WHEARE, K. C. Federal Government. Oxford: Oxford University Press, 1946.

APÊNDICE A

As discussões da Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro

A Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro funcionou de abril de 1992 a dezembro de 1993, atravessando os governos Collor e Itamar.¹⁸² Era composta pelo Senador Beni Veras, PSDB/CE, e por Élcio Álvares (PFL/ES), Relator e vice-Presidente.¹⁸³ Em seu papel de relator, o Senador Beni Veras, justificou a implantação da Comissão para suplantiar o modelo de intervenção política e econômica que vinha sendo desenvolvido até aquele momento, ao priorizar políticas compensatórias de desenvolvimento. Segundo Veras:

As políticas compensatórias de desenvolvimento, não bastassem a falta de continuidade e de recursos, no mais das vezes, acabam contribuindo para repetir nas regiões periféricas o mesmo modelo concentrador e excludente. As instituições encarregadas de promover essas políticas, em particular as Superintendências de Desenvolvimento, terminam por se esvaziarem desviando-se dos seus objetivos e se tornando, não raro, presas fáceis das elites mais retrógradas da sociedade (BRASIL. Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro, p. 9, 1993).

Todavia, a Comissão, ao prever um debate sobre a situação regional no Brasil, tocou em um ponto que ainda ficou evidente que é muito fragilizado: a relação entre os estados. As disputas envolvendo o Nordeste e as demais regiões ficavam evidentes, naquele momento. Enquanto os representantes do Nordeste defendiam os rumos da SUDENE, bem como as desigualdades da região, em relação ao restante da federação, os representantes paulistas, especialmente José Serra e Antonio Fleury, então governador, contestavam o mecanismo de sobre-representação do Nordeste.

Para além da histórica briga entre Sudeste e Sul e o Nordeste, outra pauta bastante discutida na Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional foi a questão da reestruturação da SUDENE. Esta agência deveria, segundo os envolvidos no debate, ser um órgão não de execução dos programas regionais, mas apenas de planejamento e de estudos dos assuntos do

¹⁸² Foram realizadas diversas audiências públicas nas cidades de Fortaleza, Belém, Manaus, Cuiabá, Palmas, Porto Alegre, Recife, São Paulo e Montes Claros.

¹⁸³ A lista de todos os parlamentares que fizeram parte desta Comissão encontra-se no Anexo I, deste trabalho.

Nordeste. Além disso, os parlamentares enfatizavam que a SUDENE deveria deixar de administrar os Fundos de Financiamento e os incentivos financeiros, deixando tal tarefa para os Bancos Regionais. Ou seja, esta determinação continha, em si, a idéia de que a Superintendência estava falida e que era preciso remodelá-la, para que se tornasse somente um centro de estudos.

Era consenso entre os parlamentares que os incentivos fiscais das Superintendências Regionais, como Finam e Finor, também deveriam ser reestruturados, apurando-se, inclusive, as denúncias de corrupção. Os empresários presentes na Comissão Mista enfatizaram a ineficiência do Finor, que deveria ou ser remodelado, ou ser extinto, conforme evidencia o discurso de Ivo Hering:

Há incentivos fiscais da SUDENE, mas não são confiáveis porque não conseguem assegurar um cronograma de liberação com o qual as empresas possam contar. Então, só para dar um exemplo, no último empreendimento que fizemos, justamente na área de processamento de soja, na Bahia, o projeto aprovado previa a liberação dos recursos do Finor, da ordem de US\$ 21 milhões. Quando esses recursos foram efetivamente liberados, eles equivaliam a US\$ 600 mil. Quer dizer, foi prejudicado o investidor, no caso, diversas empresas com recursos de incentivos fiscais para aplicar, e foi prejudicado, naturalmente, o empreendedor, porque teve que procurar em outras fontes mais caras a forma de terminar esse projeto. Nós desistimos. Tínhamos, no projeto Hering, do Nordeste, diversas fases e abrimos mão disso junto à SUDENE para a continuidade desses projetos porque não vimos, no momento e também no futuro, possibilidade de confiarmos com relação à liberação e obtenção destes recursos. Na verdade este sistema de incentivos está exaurido. Precisa ser substituído por outro modelo (BRASIL. Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrios Inter-Regionais, p. 22, 1993).

Os pressupostos da Comissão, naquele momento, reforçavam a idéia de um “planejamento nacional regionalizado”, o que poderia significar que o federalismo não se baseava mais nos termos “unidade na diversidade”, dando prioridade para as assimetrias regionais, e sim na “integração com diferenciação”. Deste modo, propunham os parlamentares, que deveria haver um novo “pacto federativo”, agora firmado da seguinte maneira: os estados entrariam em consenso e apoiariam as políticas do Governo Federal, enquanto que a União daria socorro financeiro aos estados. Seria a institucionalização da barganha federativa.

Esta barganha seria regulamentada através da regionalização do Orçamento da União, das políticas setoriais do Governo Federal e dos financiamentos dos bancos oficiais. A passagem abaixo descreve a nova perspectiva dos instrumentos de desenvolvimento regional:

Os investimentos públicos deverão ser diferenciados no espaço para assegurar a inserção convergente, através da criação, consolidação ou ampliação das vantagens competitivas das diferentes regiões. Essa diferenciação implica uma distribuição que é proporcionalmente inversa à posição da região na economia nacional e que guarda relação direta com as necessidades de infra-estrutura, educação básica e Ciência e Tecnologia (BRASIL. Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrios Inter-Regionais, p. 47, 1993).

Um dos debates mais consistentes em torno do Nordeste se deu na Audiência Pública de Recife, no dia 12/03/1993 e foi dividida em três fases, com três temas principais.¹⁸⁴ Esta audiência foi decisiva porque todos os parlamentares concordavam que a questão regional não encontrava mais espaço de debate nos anos 90. Como a Revisão Constitucional de 1993¹⁸⁵ iniciaria os trabalhos em 05/10/1993, ou seja, seis meses após o término dos trabalhos na Comissão Especial, aquele era um momento importante e decisivo para fazer as alterações necessárias em relação às questões regionais.

Cogitava-se, entre alguns parlamentares, a extinção total da SUDENE, fortalecendo novas instituições. Ou então, como defendeu Roberto Cavalcanti de Albuquerque, deveria haver um aperfeiçoamento das instituições existentes, adequando-as aos novos pressupostos do desenvolvimento. Para Albuquerque, este fortalecimento teria que passar concomitantemente com o fortalecimento do tripé: SUDENE, estados e BNB. Segundo o autor em tela, “A SUDENE deveria concentrar o seu esforço na coordenação, na articulação dos mecanismos de convergência, de transferência de lealdade para a idéia da região que tem

¹⁸⁴ O primeiro tema, “*Um Projeto de Transformação da Economia Nordestina*”, foi desenvolvido pelo senador Marco Maciel, pelo Superintendente da SUDENE, Cássio Cunha Lima e pelo Presidente da Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), Francisco Urbano. O segundo tema, “*A inserção do Nordeste na economia nacional*” teve como expositores: o Presidente da FIEPE (Fundação das Indústrias de Pernambuco), Armando Monteiro Neto, o empresário paulista Emerson Kapaz, o Deputado Federal e ex-Ministro da Fazenda Gustavo Krause e o Governador do Ceará, Ciro Gomes. O terceiro tema, “*A questão regional e a unidade nacional*” foi debatido pela representante da Ministra do Planejamento, Yeda Crusius, o Presidente do IPEA, Nilson Holanda e pelo governador de Pernambuco, Joaquim Francisco.

¹⁸⁵ Sobre a questão regional na Revisão Constitucional de 1993, ver LAVINAS, Lena; MAGINA, Manoel. Federalismo e Desenvolvimento Regional: debates da revisão Constitucional. IPEA: Texto para discussão nº 390, 1995.

dimensão” (BRASIL. Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrios Inter-Regionais, p. 125, 1993).

Existiram debates acalorados durante as audiências públicas, sobre estes pontos. O Presidente da Associação Comercial de Pernambuco, Mariano Andrade Lima, por exemplo, ao se deparar com a questão da reestruturação da SUDENE, foi enfático ao afirmar que:

A conclusão que temos é que a SUDENE, com todos os seus percalços, com a tentativa que houve, há anos, de transformá-la com demissões políticas, de esvaziá-la, com tudo isso, tem cumprido absolutamente o seu papel. E o que tem ocorrido, na verdade, é que cada vez que se repensou a SUDENE tirou-se um pedaço dela, para os incentivos setoriais. Foi assim com a transamazônica, PIN, PROTERRA, etc.; e lá vem a SUDENE, sendo novamente repensada e novamente rebaixada. Então, toda vez que se fala ‘vamos repensar os incentivos e a SUDENE’, fico com medo de nova fatia ser destacada da SUDENE (BRASIL. Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrios Inter-Regionais, p. 131, 1993).

Sobre as denúncias de corrupção no interior da SUDENE, Lima acrescentou:

Se procurarmos saber onde o Exército brasileiro faz suas compras, onde a Caixa Econômica faz suas compras, onde o Banco do Brasil faz suas compras; se compararmos, por exemplo, quando os governadores do Sudeste-Sul querem aumentar a sua proporcionalidade na Câmara, nenhum deles fala em aumentar a proporcionalidade nos gastos. Aí não se fala em proporcionalidade jamais (BRASIL. Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrios Inter-Regionais, p. 132, 1993).

O balanço que podemos fazer sobre as discussões nesta Comissão Especial, resume-se basicamente à disputa velada entre São Paulo e o Nordeste, que delimitavam claramente o cenário competitivo que se instalou entre os blocos regionais. O relatório analisou as causas dos desequilíbrios regionais no Brasil e propôs, como saída, a superação das noções tradicionais de desenvolvimento regional, influenciadas pela visão do GTDN, e a adoção de um novo modelo orientado pelas novas concepções de desenvolvimento que estavam em pleno amadurecimento e que atendiam pelo nome de "desenvolvimento sustentável". O documento incorporou as críticas às políticas desenvolvimentistas, ao defender a aplicação de medidas como ajuste fiscal, abertura externa, desregulamentação da economia, desestatização, além da descentralização e da "delegação de competências" à sociedade.

Estes pressupostos passaram a guiar as políticas de desenvolvimento regional, especialmente nos Programas elaborados por Fernando Henrique Cardoso. A questão regional saiu da pauta, mas a SUDENE permaneceu na federação, complemente indefinida quanto às suas competências.

Composição de senadores e Deputados da Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrios Inter-Regionais

Senadores Titulares		
Nome	Partido	Estado
Flaviano Melo	PMDB	AC
Garibaldi Alves Filho	PMDB	RN
Márcio Lacerda	PMDB	MT
Wilson Martins	PMDB	MT
Francisco Rollemberg	PFL	SE
Élcio Álvares	PFL	ES
Marco Maciel	PFL	PE
Beni Veras	PSDB	CE
Marluce Pinto	PTB	RR
Magno Bacelar	PDT	MA
Albano Franco	PRN	SE
Amazonino Mendes	PDC	AM
Esperidião Amin	PPR	SC
Senadores Suplentes		
Nome	Partido	Estado
Mansueto de Lavor	PMDB	PE
Nabor Jr	PMDB	AC
Odacir Soares	PFL	RO
Teotônio Vilela Filho	PSDB	AL
Levy Dias	PTB	MS
Moisés Abrão	PDC	TO
Lucídio Portella	PPR	PI
Deputados Titulares		
Nome	Partido	Estado

Iberê Ferreira	PFL	RN
Maviael Cavalcanti	PRN	PE
Vicente Filho	PFL	CE
Gonzaga Mota	PMDB	CE
José Dutra	PMDB	AM
Pinheiro Landim	PMDB	CE
Luiz Girão	PDT	CE
José Luiz Maia	PPR	PI
Roberto Freire	PPS	PE
Wilson Cunha	PTB	MG
Paulo Delgado	PT	MG
Paulo Mandarinó	PDC	GO
Ribeiro Tavares	PL	BA
Deputados Suplentes		
Nome	Partido	Estado
Jonas Pinheiro	PFL	MT
Raul Belém	PRN	MG
Ariosto Holanda	PSDB	CE
Luis Roberto Ponte	PMDB	RS
Sérgio Gaudenzi	PDT	BA
Maria Valadão	PPR	GO
Marco Penaforte	PSDB	CE

Fonte: Autoria própria, a partir de dados do Relatório da Comissão Especial Mista, 1993.

APÊNDICE B

Composição parlamentar da CPI-FINOR

<u>Composição CPI-FINOR:</u>
Presidente: José Thomaz Nonô (PFL)
1º Vice-Presidente: Chiquinho Feitosa (PSDB)
2º Vice Presidente: José Pimentel (PT)
3º Vice Presidente: Enivaldo Ribeiro (PPB)
Relator: Múcio Sá (PMDB)

Titulares	Suplentes
<u>Bloco PSDB, PT</u>	
Augusto Franco – SE	Antonio Cambraia - CE
Chiquinho Feitosa - CE	João Almeida - BA
Inaldo Leitão – PB	José Carlos Elias - ES
Sérgio Guerra – PE	Sérgio Reis - SE
<u>Bloco PMDB, PST, PTN</u>	
Armando Monteiro - PE	Armando Abílio - PB
Múcio Sá - RN	Pinheiro Landim - CE
Olavo Calheiros – AL	
<u>PFL</u>	
César Bandeira – MA	Costa Ferreira - MA
Jorge Khoury – BA	Lavoisier Maia - RN
José Thomaz Nonô- AL	Wilson Braga- PB
<u>PT</u>	
Avenzoar Arruda – PB	Fernando Ferro - PE
José Pimentel - CE	Wellington Dias - PI
<u>PPB</u>	
Enivaldo Ribeiro – PB	Antonio Joaquim Araújo - MA
Pedro Correa – PE	Cleonancio Fonseca - SE

<u>PDT</u>	
Olímpio Pires – MG	Neiva Moreira - MA
<u>Bloco PSB, PC do B</u>	
Gonzaga Patriota – PE	Haroldo Lima - BA
<u>Bloco PL, PSL</u>	
João Caldas – AL	Philemon Rodrigues - MG
<u>PV</u>	
Pedro Eugênio – PE	Regis Cavalcanti - AL

Fonte: BRASIL. CPI FINOR- Relatório Final, 2002.

APÊNDICE C

O Projeto Áridas e o desenvolvimento sustentável

O Projeto Áridas – uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, nasceu do Ministério da Integração Nacional e da Secretaria da Presidência da República, com uma parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e a SUDENE, em 1992. Contou com recursos do PAPP, utilizados em uma série de estudos, subdivididos em temas de relevância, que foram desde análises sobre a região, com especificidades sobre o solo, a água, vegetação, até debates sobre o financiamento do projeto. O Áridas é resultado de um esforço de pesquisa sobre a região nordestina que iniciou-se em 1992, como resultante das discussões ocorridas durante a realização da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID), realizada em Fortaleza. A partir daí, iniciaram-se os trabalhos de estudo sobre a região Nordeste, coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, realizado em estreita cooperação com as entidades e pessoas representativas da sociedade civil.

O Projeto Áridas representou uma tentativa de repensar o Nordeste, reunindo um corpo intelectual para apresentar formas inovadoras e consistentes de desenvolvimento.¹⁸⁶ Previa modificações importantes na região Nordeste até o ano de 2020. Alguns objetivos mais gerais eram: aumentar os programas de educação e qualificação para os trabalhadores; investimentos públicos na área de infra-estrutura econômica e social e a criação do Sistema Público de Emprego. Tais objetivos seriam alcançados, como já salientado acima, através de ações descentralizadas, que visavam principalmente atingir o crescimento econômico, a criação de empresas e o apoio à pequena produção, ações que pudessem atingir não somente as áreas de dinamismo econômico, como também aquelas consideradas críticas.

O apoio às micro, pequenas e médias empresas seriam importantes para a geração de empregos na região, e, portanto, era tarefa do Áridas estimular. Este estímulo envolvia programas de capacitação, simplificação das exigências legais para a instalação e operação e redução da carga fiscal. Com relação ao desenvolvimento de áreas promissoras e também

¹⁸⁶ Os grupos de trabalho eram assim divididos: GT1 Recursos Naturais e Meio Ambiente; GT2 Recursos Hídricos; GT3 Recursos Humanos; GT4 Organização Regional e Agricultura; GT5 Economia, Ciência e Tecnologia; GT6 Políticas de Desenvolvimento e Modelos de Gestão e GT7 Integração com a Sociedade.

críticas, o projeto previa a expansão de pólos de modernidade e também a reestruturação produtiva nos espaços de exploração agrícola em áreas pouco desenvolvidas. Além disso, os formuladores do *Áridas* entendiam o desenvolvimento como uma ação global e que, portanto, deveria estimular políticas sociais de longo alcance, como habitação, saúde, saneamento, educação, qualificação, combate à pobreza, etc. Um último ponto importante também a ser considerado é que o projeto previa ações voltadas ao combate à seca na região, programas emergenciais, mas que deveriam, com o tempo, ser transformados em programas permanentes.

Um ponto bastante discutido, dentro do projeto *Áridas* foi a geração de emprego e renda, buscando, para isso, a consolidação de um sistema integrado de atendimento ao desempregado. Era o chamado Sistema Público de Emprego. A grande questão a ser resolvida era eliminar o desemprego e o subemprego, criando condições para os futuros participantes do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, inserir a região competitivamente na economia nacional e mundial, através da reestruturação produtiva.

Um ponto obscuro destacado no projeto *Áridas* é que ele ressaltava a importância da retomada da intervenção estatal no desenvolvimento regional, associado à iniciativa privada, uma vez que considerava que só o poder público é incapaz de lidar com as enormes desigualdades da região; todavia, não explicitava de que forma seria esta intervenção estatal, uma vez que a participação da comunidade local também era prevista no Programa, sem, todavia, explicitar de que maneira seriam tais participações.

O setor trabalhista no Nordeste apresentava-se bastante comprometido, pois existiam, segundo os pesquisadores do *Áridas*, subespaços que não se articulavam entre si, mantendo pouca relação com o restante da economia da região. Exemplos destes subespaços era a cultura de grãos, no cerrado da Bahia e Maranhão, o eixo petroquímico, na Bahia, o pólo têxtil do Ceará, o complexo minerometalúrgico do Maranhão, entre outros. Portanto, para a integração destas regiões dinâmicas com as demais regiões carentes da região, seria implantado, segundo o Projeto: uma adequada infra-estrutura econômica e social, recursos hídricos, irrigação, reestruturação fundiária e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.¹⁸⁷

Para as chamadas *áreas críticas*, que incluíam extensões do Semi-Árido, parte da Zona da Mata, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e a região cacauzeira do sul da Bahia, era previsto um sistema emergencial de emprego; para o Semi-Árido, ações como estímulo à agricultura de

¹⁸⁷ BRASIL. Projeto *Áridas*, 1995.

sequeiro, política de recursos hídricos, de irrigação, fariam parte do nascimento de cooperativas na agricultura. Tudo isso partindo da concepção de “desenvolvimento endogenamente propulsionado”.¹⁸⁸

Todas as ações acima delimitadas seriam implementadas através de deliberações municipais¹⁸⁹: “O município é a unidade basilar de várias ações a serem desenvolvidas pelo Áridas e, muito especialmente, daquelas que visam à geração de emprego e renda” (LIMA, 1995, p. 29). E ainda:

A participação para a tomada destas decisões é maior nos municípios, pois que é mais direta aí, em contraposição à participação representativa, e, portanto, indireta, nas demais esferas deliberativas. E as ações concretas de política social (construir um hospital, distribuir merenda escolar) e de empreendimentos econômicos envolvendo investimento público ou privado (construir uma estrada, reflorestar uma área, instalar uma empresa) ocorrem nos municípios. (BRASIL. Projeto Áridas, 1995, p. 30).

O Projeto Áridas contava com recursos do BID, Bird, Fida e de outros organismos internacionais de financiamento; na área de geração de emprego e renda, os recursos viriam do FGTS e do FAT, além de recursos de fundos de pensão, do BNDES, do Banco do Brasil, do BNB, e do FNE. Não se especificavam, pois, quais os percentuais que tais organismos financiariam. Eles eram vagamente citados no texto do Projeto, sem a devida especificação dos montantes a serem financiados.

Previa, portanto, um plano estruturado de maneira global, respeitando a sustentabilidade, termo bastante discutido na época de seu planejamento. Andrade (1996) realizou um estudo sobre a eficácia do Projeto Áridas em dois estados diferentes: Ceará e Rio Grande do Norte. Segundo a autora:

Não há dúvidas acerca da importância do projeto Áridas para o enfrentamento desse desafio. Tanto do ponto de vista da formação de um corpo técnico, que repensou o desenvolvimento da região, aprofundando a discussão sobre a sustentabilidade no Nordeste, quanto do ponto de vista da criação e aperfeiçoamento de uma metodologia de trabalho baseada no

¹⁸⁸ Sobre desenvolvimento endógeno, ver: SOUZA, N. A. de. *Gestão estratégica do desenvolvimento endógeno: crescimento auto-sustentado exige novos investimentos. Interações (Campo Grande)*, 2006.

¹⁸⁹ Os municípios seriam responsáveis também pela utilização os recursos do Sistema Público de Emprego, o qual seria formado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo Constitucional para o Nordeste (FNE); para os formuladores do Áridas, desta maneira haveriam condições para a atração de investimentos privados, promovendo a interiorização das empresas, em municípios eficientes e dinâmicos.

princípio da descentralização e da participação da sociedade, na formulação de planos e programas de ação (ANDRADE, 1996, p. 25).

E mais:

O processo de elaboração dos planos em cada um dos estados teve muito de novo, na medida em que saiu da discussão limitada dos gabinetes para discussões abrangendo diversos setores da sociedade interessados e comprometidos com as estratégias de desenvolvimento a serem adotadas. Não há dúvidas sobre um certo elitismo ainda predominante nesse processo de discussão, e sobre a ausência dos chamados setores 'subalternos' da sociedade local. Chamou a atenção, também, a não participação das unidades municipais de governo, principalmente no Rio Grande do Norte, onde o governo de estado era o grande protagonista e onde a necessidade de descentralização das ações ainda não havia sido introduzida no projeto de reforma do Estado. No entanto, o espaço de discussão foi, certamente, ampliado (ANDRADE, 1996, p. 25).

Porém, segundo a autora acima citada, enquanto no estado do Ceará o Plano de Desenvolvimento teve o Estado como o grande protagonista, no Rio Grande do Norte, a formulação do plano não passou de um exercício de planejamento, sem qualquer efeito prático nas ações do governo (ANDRADE, 1996). No entanto, esta diferença de aplicação do Projeto Áridas nos dois estados citados teve um elemento político forte:

É preciso entender, no entanto, que para o governo do Ceará (gestão Tasso Jereissati) a adoção de uma nova perspectiva de desenvolvimento é parte de um processo de renovação das práticas e das estruturas políticas locais. O novo modelo de desenvolvimento proposto a partir dali, ganha uma dimensão estratégica para o processo de renovação dos chamados 'governos da mudança'. A dimensão política do plano é assegurada com a introdução de novos parceiros e com um intenso processo de organização da sociedade que favorece e dá sustentação ao projeto defendido pela coalizão governista. É visível no Ceará uma inversão de prioridades e uma focalização na área social, com destaque para ações estruturantes em educação e saúde, assim como o enfrentamento de velhas questões como a da água (ANDRADE, 1996, p. 26).

Para o Rio Grande do Norte, em contrapartida, a coalizão governista, naquela época, apresentava-se de base tradicional, sendo difícil romper com antigos modelos de gestão, sendo a implantação das medidas contidas no Plano Áridas, difíceis. O fato é que o Projeto Áridas foi um dos principais projetos para o Nordeste e o carro chefe do novo modelo de desenvolvimento regional dos anos 90. Todavia, de forma prática, o projeto não alterou em nada a estrutura econômica da Região, sendo, portanto, mais um projeto de cunho intelectual,

para repensar a questão nordestina, do que de fato um programa capaz de alterar a estrutura econômica do Nordeste.

Ao lado deste Programa e do novo padrão de intervenção estatal na economia regional, haviam grandes indefinições envolvendo sobretudo, os rumos da SUDENE, bem como possíveis saídas para a resolução da crise federativa, causada em grande parte, pela redemocratização. Neste sentido, o Congresso Nacional decidiu repensar o federalismo, bem como as assimetrias federativas no Brasil, através da formação de uma Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro. Estiveram presentes a maioria dos representantes de todos os estados, parlamentares, empresários e pesquisadores e os debates acabaram priorizando, exatamente, os rumos da SUDENE e dos Fundos por ela geridos. Segue, portanto, uma análise dos principais pontos debatidos nesta Comissão.

ANEXO A

LEI No 1.649, DE 19 DE JULHO DE 1952, de criação do Banco do Nordeste do Brasil

Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I *CONSTITUIÇÃO DO BANCO*

Art 1º É o Poder Executivo autorizado a promover todos os atos necessários à constituição do Banco do Nordeste do Brasil, como um dos órgãos de execução do programa assistencial previsto no art. 198 da Constituição.

Art 2º O Banco do Nordeste do Brasil será organizado sob a forma de sociedade por ações e os seus estatutos, que dependerão de prévia aprovação do Presidente da República, obedecerão às linhas gerais consubstanciadas na presente Lei, e aos dispositivos, por esta não derogados, da legislação bancária e do Decreto-lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940.

Art. 3º O Banco do Nordeste do Brasil terá sede na cidade de Fortaleza.

§ 1º O Banco terá uma filial em cada um dos estados compreendidos no Polígono das Secas.

§ 2º As filiais de que trata o parágrafo anterior terão, conforme dispuserem os estados, e guardadas as normas gerais do Banco, autonomia na aplicação dos recursos que, na conformidade do art. 14, couberem aos respectivos estados.

§ 3º As agências irão sendo instaladas na área do Polígono, de modo que haja, em cada Estado, pelo menos uma agência por 400.000 (quatrocentos mil) habitantes da respectiva área seca e um mínimo de duas agências por Estado.

Capítulo II *RECURSOS*

Art. 4º Serão os seguintes os recursos do Banco do Nordeste do Brasil:

- a) capital social;
- b) parte do fundo a que se refere o art. 1º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949;
- c) depósitos nas condições que forem fixadas nos Estatutos;
- d) lucros verificados nas operações;

e) produto do lançamento de títulos de sua responsabilidade, nas condições permitidas pela lei.

Art. 5º O capital inicial do Banco será de cem milhões de cruzeiros (Cr\$100.000.000,00) dividido em ações comuns, nominativas, de mil cruzeiros (Cr\$1.000,00) cada uma, das quais o Tesouro Nacional subscreverá, no mínimo, setenta por cento (70%), no valor de setenta milhões de cruzeiros (Cr\$70.000.000,00), ficando os restantes trinta por cento (30%), no montante de trinta milhões de cruzeiros (Cr\$30.000.000,00), destinados à abertura de subscrição pública.

§ 1º Caberá ao Tesouro Nacional, se necessário, completar a quota reservada à subscrição particular e não subscrita.

§ 2º É o Tesouro Nacional autorizado a subscrever a sua quota inicial de capital com parte do Fundo constituído em obediência ao disposto no art. 198, § 1º, da Constituição Federal.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a baixar os atos necessários ao reajustamento periódico do capital social, conforme a conveniência das operações do Banco, incorporando parte dos depósitos previstos no artigo seguinte e levando em conta o disposto no art. 17.

Art. 6º O Tesouro Nacional depositará cada ano, em conta especial no Banco do Nordeste, entre 50% e 80% da incorporação anual do Fundo a que se refere o art. 198, § 1º, da Constituição, para as operações referidas no mesmo dispositivo constitucional, *in fine*, observado sempre o disposto no § 3º do art. 1º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949.

Capítulo III ADMINISTRAÇÃO

Art. 7º O Banco será administrado por uma diretoria composta de cinco membros, sendo um presidente e quatro diretores. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 531, de 1969)

§ 1º O Presidente será de livre nomeação do Presidente da República, entre pessoas de notório conhecimento dos problemas peculiares à região.

§ 2º Os Diretores serão escolhidos pela forma e prazo que os Estatutos determinarem, não podendo este ser superior a quatro anos, mas permitida a reeleição.

§ 3º Vetado.

§ 4º As resoluções da Diretoria serão tomadas por maioria de votos, cabendo ao Presidente o direito de veto, com recurso para o Ministro da Fazenda.

Capítulo IV ATRIBUIÇÕES

Art. 8º O Banco do Nordeste do Brasil prestará assistência, mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter reprodutivo, na área do Polígono das Secas, especialmente para:

- a) despesas que couberem ao tomador de empréstimo para construção de açude por cooperação com o Governo Federal ou com governo estadual, até o limite de setenta por cento (70%) do prêmio concedido;
- b) construção de pequenos açudes e de barragens submersas, às expensas do interessado;
- c) perfuração e instalação de poços;
- d) obras de irrigação;
- e) aquisição ou construção de silos e construção de armazéns e fins nas fazendas;
- f) aquisição ou reforma de equipamentos e máquinas agrícolas ou industriais e aquisição de reprodutores e animais de trabalho;
- g) produção de energia elétrica;
- h) plantação técnica e intensiva de árvores próprias à ecologia regional, especialmente as xerófilas de reconhecido valor econômico;
- i) serviços e obras de saneamento e desobstrução e limpeza de rios e canais;
- j) financiamento de safras agrícolas em geral, de preferência por intermédio de cooperativas agrícolas;
- k) financiamento, mediante penhor mercantil, dos produtos da região até o limite máximo de oitenta por cento (80%) de seu valor comercial, ou do preço mínimo, oficialmente fixado;
- l) construção e instalação de armazéns, nos centros de coleta e distribuição, e de usinas de beneficiamento e industrialização de produtos da região, e que concorram para o desenvolvimento e estabilidade da produção agropecuária;
- m) desenvolvimento e criação de indústrias, inclusive artesanais e domésticas, que aproveitem matérias-primas locais, que ocupem com maior produtividade as populações ou que sejam essenciais à elevação dos seus níveis de consumo essencial, no Polígono das Secas;
- n) aquisições, preparo e loteamento de terras para venda de pequenas propriedades rurais, a prazo longo, bem como despesas de transporte e sustento de colono durante o período inicial; atendidas, porém, as exigências da lei bancária comum ou dos estatutos quanto à manutenção de reservas em propriedades imobiliárias.

Art. 9º O Banco do Nordeste do Brasil poderá fazer empréstimos a Prefeituras Municipais no Polígono das Secas, para qualquer um dos fins previstos nas letras *a* a *l* do artigo anterior, e bem assim para a realização de serviços de água e esgotos, mediante a utilização dos recursos a que se referem as letras *c*, *d* e *e*, do art. 4º.

Art. 10. Poderá ainda o Banco do Nordeste do Brasil realizar, em benefício de empreendimentos que promovam o desenvolvimento econômico da região compreendida no

Polígono das Secas, todas as operações habituais dos corretores e bancos ou sociedades de investimento, permitidas pela lei, como sejam:

- a) estudar empreendimentos econômicos e oferecê-los ao capital privado ou lançá-los a subscrição pública, na área de sua operação;
- b) garantir a tomada de determinada quota do capital e o adquirir, para revenda posterior;
- c) financiar mediante hipoteca;
- d) adquirir ou construir e ceder em locação, com opção de compra os imóveis convenientes à instalação de fábricas, uma vez possam eles ser facilmente utilizáveis por outras empresas ou para outros fins;
- e) colaborar com bancos e sociedades de investimentos para a realização de empreendimentos que correspondam às suas finalidades.

Parágrafo único. Para os fins das letras *b* a *e* deste artigo, o Banco poderá emitir títulos de rendimento fixo ou variável, conforme for permitido pela lei.

CAPÍTULO V *CONDIÇÕES DAS OPERAÇÕES*

Art. 11. Os prazos, juros e outras condições dos empréstimos serão fixados, atendendo aos aspectos econômicos dos empreendimentos e projetos, à existência dos recursos e à finalidade assistencial do Banco.

Art. 12. Na regulamentação desta lei, ou nos atos constitutivos a que se refere o art. 1º, o Poder Executivo determinará a prioridade e as condições, nela não previstas, das operações do Banco.

Art. 13. Os recursos da conta especial a que se refere o art. 6º, somente poderão ser aplicados, para qualquer dos fins previstos no art. 8º desta lei, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área do Polígono das Secas, inclusive empresas agrícolas, empresas industriais e cooperativas.

§ 1º Vetado.

§ 2º Nos casos das letras *j* a *n*, os prazos, juros e demais condições serão estabelecidos na conformidade do que dispõem os Arts. 11 e 12.

§ 3º Vetado.

§ 4º Vetado.

Art. 14. Vetado.

Capítulo VI *DISPOSIÇÕES GERAIS*

Art. 15. A parte do capital subscrito pelo Governo da União, de acordo com os §§ 2º e 3º do art. 5º, não terá direito a dividendos, se às ações subscritas por outras pessoas físicas e jurídicas não couber um dividendo mínimo de 10%. Os dividendos que tocarem à União não poderão ser retirados.

Parágrafo único. Não serão abonados juros aos depósitos previstos no art. 6º.

Art. 16. O Banco do Nordeste do Brasil operará, sempre que possível, em colaboração com outros bancos e de preferência através de agências locais de bancos nacionais, particularmente os de caráter cooperativo ou de controle da União e dos Estados e Municípios.

Parágrafo único. O Banco do Nordeste do Brasil dará preferência, igualmente, às operações por intermédio de cooperativas, e a financiamentos diretos a essas entidades, para as quais serão estabelecidas condições mais favoráveis.

Art. 17. O Poder Executivo, ao adotar as providências autorizadas no § 3º do art. 5º, e ao regulamentar as operações do Banco, levará em conta a necessidade de um nível mínimo de liquidez, a fim de reforçar a reserva líquida constituída para socorro às populações atingidas pelas secas.

Parágrafo único. O regulamento estabelecerá os favores especiais que devam ter os tomadores de empréstimo nos anos de seca, sob a forma de redução, isenção ou adiamento de pagamento de juros e amortizações, conforme a natureza das operações e a gravidade local do flagelo.

Art. 18. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e outros órgãos públicos prestarão ao Banco a assistência técnica que estiver a seu alcance.

Parágrafo único. O Banco, por sua vez, colaborará, através do Escritório Técnico de estudos econômicos, que manterá, no exame dos problemas da região a cargo do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

Art. 19. O Banco apresentará anualmente ao Poder Executivo, até 31 de janeiro, relatório sobre suas atividades, o qual será remetido ao Congresso juntamente com a conta de movimento, a que se refere o art. 11 da Lei nº 1.004.

Art. 20. É o Poder Executivo autorizado a dar a garantia do Tesouro para os depósitos e os títulos emitidos pelo Banco do Nordeste, bem como para os empréstimos que faça no estrangeiro, destinados a empreendimentos econômicos e que sejam previamente submetidos ao exame e aprovação dos órgãos próprios da administração federal.

Art. 21. A parte da reserva a que se refere o § 1º do art. 198 da Constituição, e que não seja depositada no Banco do Nordeste ou integrada no seu capital, na forma desta Lei, poderá constituir depósito especial no Banco do Brasil, para atender à finalidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 1.004, conforme as condições que forem contratadas entre este e o Governo.

Art. 22. O Poder Executivo, ouvido o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, poderá autorizar a que no Banco do Nordeste possam ser realizados, em condições equiparadas às do Banco do Brasil, depósitos do Tesouro e de órgãos e entidades públicas,

depósitos judiciais e outros depósitos ou tomada de títulos, determinados pela Lei a instituições públicas ou subordinadas a controle público em suas aplicações financeiras.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades públicas cuja atuação, no todo ou em parte, se faça na área do Polígono das Secas, utilizarão sempre que isso não prejudique suas atividades, quanto aos recursos financeiros mobilizados na região, os serviços bancários do Banco do Nordeste.

Art. 23. O art. 1º e seu § 3º da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, passam a ter a seguinte redação:

"Art. 1º A Lei orçamentária consignará, anualmente, uma dotação global correspondente a 1% (um por cento) da renda tributária prevista da União, para constituir o depósito especial de que trata o § 1º do art. 198 da Constituição Federal."

"§ 3º Em nenhuma hipótese, a reserva especial, sem aplicação, destinada ao socorro às populações durante as calamidades, poderá ser inferior à quantia correspondente a 1% (um por cento) da renda tributária prevista."

Art. 24. É vedado ao Banco do Nordeste do Brasil conceder empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas que não sejam estabelecidas no Polígono das Secas ou que não tenham atividades na referida área.

Art. 25. Os servidores do Banco do Nordeste do Brasil, excetuados os Diretores e os ocupantes de cargos técnicos, definidos no Regulamento, serão admitidos mediante concurso.

Art. 26. São revogados os arts. 3º a 10 da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, e as disposições em contrário.

Art. 27. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 1952; 131º da Independência e 64º da República.

Getúlio VARGAS

Horácio Lafer

Álvaro de Souza Lima

Oswaldo Carijó de Castro

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.7.1952

ANEXO B**LEI No 3.692, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1959**

Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA : Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), diretamente subordinada ao Presidente da República, administrativamente autônoma e sediada na cidade do Recife.

§ 1º Para os fins desta lei, considera-se como Nordeste a região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

§ 2º A área de atuação da SUDENE abrange além dos Estados referidos no parágrafo anterior, a zona de Minas Gerais compreendida no Polígono das Secas.

§ 3º Os recursos concedidos sob qualquer forma, direta ou indiretamente, à SUDENE, somente poderão ser aplicados em localidades compreendidas na área constante do parágrafo anterior.

Art. 2º A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades:

- a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
- d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

Art. 3º A SUDENE será dirigida por um Superintendente, de livre escolha do Presidente da República o qual será responsável pela execução das resoluções do Conselho Deliberativo e pela representação ativa e passiva do órgão, em juízo e fora dele.

§ 1º O Superintendente perceberá vencimentos equivalentes aos que estabelecer a lei para os cargos em comissão símbolo "CC-1".

§ 2º As funções de Superintendente poderão ser exercidas por dirigentes de órgão técnico ou financeiro da União, vedada a acumulação de vencimentos.

Art. 4º A SUDENE compreende:

- a) Conselho Deliberativo;
- b) Secretaria Executiva.

Art. 5º. O Conselho Deliberativo será constituído de 26 (vinte e seis) membros, sendo dez (10) indicados pelos Governadores dos Estados do Nordeste e de Minas Gerais, um por Estado, 3 (três) membros natos, um (1) representante do Estado Maior das Força Armadas e 12 (doze) representantes dos seguintes órgãos: (Redação dada pela Lei nº 3.995, de 1961)

- a) Ministério da Agricultura;
- b) Ministério da Educação e Cultura;
- c) Ministério da Fazenda;
- d) Ministério da Saúde;
- e) Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- f) Ministério da Viação e Obras Públicas;
- g) Banco Brasil S A.
- h) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
- i) Banco do Nordeste do Brasil S. A.
- j) Ministério das Minas e Energia; (Incluído pela Lei nº 3.995, de 1961)
- k) Ministério da Indústria e do Comércio; (Incluído pela Lei nº 3.995, de 1961)
- l) Companhia Hidrelétrica do São Francisco. (Incluído pela Lei nº 3.995, de 1961)

§ 1º São membros natos:

- a) o Superintendente da SUDENE;
- b) o Diretor Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;
- c) o Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco.

§ 2º Os Governadores dos Estados sempre que o desejarem, assumirão pessoalmente a representação dos respectivos Estados.

§ 3º Os representantes dos órgãos e entidades mencionados neste artigo serão escolhidos entre seus servidores, e sua substituição, bem como a dos membros natos do Conselho, se processará na forma prevista em regulamento.

Art. 6º A Secretaria Executiva funcionará sob a direção e responsabilidade imediata do Superintendente e terá sua estrutura estabelecida em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva manterá escritório na Capital da República e, à medida que for exigido pelo desenvolvimento de suas atividades, nos diversos Estados do Nordeste.

Art 7º Incumbe à SUDENE:

a) examinar e encaminhar com o seu parecer, ao Presidente da República, proposições que se relacionem com os problemas do desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos específicos para aplicação nessa região;

b) controlar, sem prejuízo das atribuições deferidas a outros órgãos, os saldos das dotações orçamentárias, créditos especiais, financiamentos e contas bancárias especiais dos gestores de projetos constantes do plano diretor, através dos elementos fornecidos pelos órgãos executivos;

c) fiscalizar o emprego dos recursos financeiros destinados especificamente ao desenvolvimento do Nordeste, inclusive mediante o confronto de obras e serviços realizados com os documentos comprobatórios das respectivas despesas.

d) sugerir, relativamente à região e em articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), para as providências legislativas que se fizerem necessárias, a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos, sua adequação às respectivas finalidades e, especialmente, a parte que lhes competir na execução do plano diretor;

e) praticar todos os atos compreendidos em suas finalidades.

Parágrafo único. O Banco do Brasil S. A., o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e o Banco do Nordeste do Brasil S. A. fornecerão à SUDENE, trimestralmente e sempre que lhes forem solicitados, extratos das contas a que se refere a alínea " b " deste artigo.

Art. 8º Será estabelecido em lei um plano diretor plurienal, no qual se discriminem, pelos diferentes setores, os empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região.

§ 1º Os programas anuais de trabalho das entidades e órgãos federais, que se destinem ao desenvolvimento específico da região, serão elaborados com a colaboração e aprovação da SUDENE, dentro das diretrizes do plano diretor.

§ 2º Serão também estabelecidas em lei as alterações propostas pela SUDENE, no plano diretor, que modifiquem os orçamentos dos empreendimentos aprovados.

§ 3º Os programas e projetos de caráter local, incluídos, posteriormente, no plano diretor, durante os períodos de elaboração da lei orçamentária, não deverão absorver mais de 20% (vinte por cento) dos recursos comprometidos na execução anual do mesmo plano.

§ 4º A SUDENE apresentará ao Presidente da República, até 31 de março de cada ano, relatório sobre a execução do plano diretor no exercício anterior, o qual será encaminhado ao Poder Legislativo, para os fins legais.

Art. 9º O Orçamento Geral da União consignará recursos, devidamente discriminados, para a execução, em cada exercício, dos empreendimentos programados no plano diretor.

Parágrafo único. A Proposta Orçamentária será instruída, por indicação da SUDENE, com os elementos necessários à discriminação a que se refere este artigo, obedecendo-se, tanto quanto possível, na atribuição de recursos para obras, serviços e empreendimentos nos diversos Estados do Nordeste, aos índices de gravidade da seca estabelecidos na Lei nº 1.004, de 14 de dezembro de 1949 (art. 9º e §§).

Art. 10. Sem prejuízo dos mínimos previstos no art. 198, da Constituição e no art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e além dos demais recursos normalmente destinados a outros programas que vierem a ser incluídos no plano diretor, serão atribuídos à SUDENE recursos anuais, não inferiores a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, fixada com base na última arrecadação apurada.

Parágrafo único. Os recursos de que trata este artigo, bem como os decorrentes de créditos adicionais destinados à execução do plano diretor, não poderão ser suprimidos ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo.

Art. 11. Será elaborado pela SUDENE, com a cooperação dos órgãos que atuam no Nordeste, um plano de emergência para o combate aos efeitos das secas e socorro às populações atingidas, durante sua incidência, o qual será periodicamente revisto, de modo que possa ser aplicado imediatamente, sempre que for necessário.

Art. 12. Os recursos atribuídos a entidades e órgãos governamentais para a execução do plano diretor e dos programas decorrentes serão aplicados sob a supervisão e fiscalização da SUDENE.

Parágrafo único. Constitui elemento essencial à prestação de contas das despesas efetuadas com a execução de obras e a aquisição e instalação de equipamentos a cargo da SUDENE ou por ela fiscalizadas, a exibição de laudo passado pela mesma, em que se ateste a execução parcial ou final dos empreendimentos, em condições técnicas satisfatórias e em concordância com os projetos e especificações aprovados.

Art. 13. Compete ao Conselho Deliberativo:

a) formular, com base nos trabalhos técnicos da Secretaria Executiva, as diretrizes da política de desenvolvimento do Nordeste;

b) aprovar e encaminhar ao Presidente da República o projeto do plano diretor e os atos das respectivas revisões;

c) acompanhar a execução dos programas e projetos integrantes do plano diretor, podendo designar, dentre seus membros, comissões especiais para fazê-lo;

d) sugerir a adequação dos planos estaduais de desenvolvimento à orientação do plano diretor e emitir parecer sobre os mesmos, quando solicitado pelos respectivos governos;

e) submeter à aprovação do Presidente da República plano especial de obras, de abastecimento e de assistência às populações flageladas, para ser executado na emergência de seca;

f) pronunciar-se sobre proposições da Secretaria Executiva, no caso do art. 14, letra "i" , e encaminhar aos poderes competentes sugestões a respeito;

g) opinar sobre a elaboração e execução de projetos do interesse específico do Nordeste, a cargo de órgãos federais que operem na região, ou que tenham de realizar-se mediante o financiamento de instituições oficiais de crédito;

h) apreciar o relatório anual sobre a execução do plano diretor, encaminhando-o, no prazo legal, ao Presidente da República;

i) propor ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos dirigentes de órgãos ministeriais subordinados à Presidência da República a adoção de medidas tendentes a facilitar ou acelerar a execução de programas, projetos e obras relacionados com o desenvolvimento do Nordeste, bem como a fixação de normas para a sua elaboração.

j) propor ao Presidente da República:

1) a concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou a autorização para o licenciamento de importação sem cobertura cambial, prevista no Capítulo V do Decreto nº 42.820, de 16 de dezembro de 1957, para equipamentos destinados ao Nordeste, inclusive implementos agrícolas, considerados essenciais ao desenvolvimento da região;

2) a declaração de prioridade em relação a equipamentos destinados ao Nordeste, para efeito da concessão de isenção de impostos e taxas de importação, nos termos do art. 18;

3) a declaração de ser do interesse do desenvolvimento regional a extração e industrialização de minérios no Nordeste, nos termos do art. 1º;

4) a concessão de 50% (cinquenta por cento) das divisas conversíveis provenientes das exportações do Nordeste, para a importação de bens necessários ao desenvolvimento regional.

§ 1º O Conselho Deliberativo deliberará por maioria de votos, sob a presidência de um dos seus membros, escolhido na forma estabelecida no Regimento Interno da SUDENE.

§ 2º O Conselho Deliberativo poderá reunir-se fora da sede da SUDENE, em diferentes locais da região, ou na Capital da República.

Art. 14. Compete à Secretaria Executiva:

a) elaborar o projeto do plano diretor e preparar os atos de revisão anual do mesmo, submetendo-os ao Conselho Deliberativo;

b) coordenar a ação de outros órgãos ou entidades, para a elaboração de programas e projetos que se enquadrem no plano diretor;

c) coordenar e fiscalizar a execução dos programas e projetos que consubstanciarem as diretrizes do plano diretor;

d) elaborar relatório anual sobre a execução do plano diretor e submetê-lo ao Conselho Deliberativo;

e) preparar, encaminhando-o ao Conselho Deliberativo, plano de obras, de abastecimento e de assistência, para ser executado na emergência de seca;

f) superintender e fiscalizar, na ocorrência de seca, a ação dos órgãos e serviços federais sediados na região, para execução de plano especial de obras, abastecimento e assistência;

g) elaborar ou contratar a elaboração de projetos e dar assistência técnica a órgãos federais, estaduais e municipais na elaboração de programas e projetos que objetivem o desenvolvimento do Nordeste;

h) executar os projetos que forem diretamente atribuídos à SUDENE;

i) interessar grupos privados em participarem dos projetos compreendidos no plano diretor;

j) examinar proposições que se relacionarem com os problemas de desenvolvimento do Nordeste ou que estabeleçam recursos específicos para aplicação nessa região, encaminhando o seu estudo ao Conselho Deliberativo, para o devido pronunciamento;

l) elaborar ou contratar a elaboração de estudos para o estabelecimento e a reformulação periódica do plano diretor;

m) articular-se com os órgãos federais que operam no Nordeste, a fim de coordenar-lhes a ação e possibilitar seu melhor rendimento;

n) assistir o Conselho Deliberativo, suprindo-o das informações, estudos e projetos que se fizerem necessários ao exercício das respectivas atribuições;

o) desincumbir-se das atividades administrativas necessárias ao exercício das atribuições da SUDENE;

p) apresentar, trimestralmente, ao Conselho Deliberativo, para as providências que o mesmo julgar convenientes, relatório sintético de suas atividades.

Art. 15. A SUDENE utilizará, em regra, pessoal requisitado, que trabalhará, sempre que possível, em regime de tempo integral, podendo, nesse caso, o seu salário ser complementado, até 100% (cem por cento) dos respectivos vencimentos, mediante aprovação do Presidente da República e publicação no Diário Oficial .

1º Poderá também a SUDENE contratar, dentro dos recursos que lhe forem atribuídos, pessoal especializado para a realização de serviços técnicos, o qual ficará sujeito às normas da legislação trabalhista.

§ 2º A Secretaria Executiva poderá ter igualmente, além dos servidores requisitados, pessoal próprio, para os seus serviços administrativos, o qual constará de tabela previamente aprovada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial.

3º O pessoal próprio, de que trata o parágrafo anterior, somente poderá ser admitido mediante prova pública de habilitação, vedado o preenchimento de cargos ou funções a título precário.

Art. 16. Para efeito da execução dos projetos de sua competência, ou por ela aprovados, poderá a SUDENE promover, na forma da lei, desapropriações por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

Art. 17. A SUDENE gozará das isenções tributárias deferidas pela legislação vigente aos órgãos da administração pública.

Art. 18. Fica isenta de quaisquer impostos e taxas a importação de equipamentos destinados ao Nordeste, considerados preferencialmente os das indústrias de base e de alimentação, desde que, por proposta da SUDENE ou ouvido o parecer da mesma, sejam declarados prioritários em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único. A isenção de que trata este artigo não poderá beneficiar máquinas e equipamentos:

a) usados ou reconicionados; (Vide Lei nº 4.970, de 1966)

b) cujos similares no país, com esse caráter registrados, tenham produção capaz de atender, na forma adequada e reconhecida pela SUDENE, às necessidades da execução de desenvolvimento do Nordeste.

Art. 19. Revogado o disposto no art. 72 da Lei nº 3.470, de 28 de novembro de 1958, passa a vigorar com a seguinte redação o art. 35 da Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956:

"Art. 35. As indústrias químicas que aproveitem matéria-prima local, ou indústrias de outra natureza que também a utilizem, nomeadamente as indústrias de fertilizantes, celulose, álcalis, cocos, óleos vegetais e de cera de carnaúba, beneficiamento e tecelagem de caroá, agave e fibras nativas, beneficiamento e metalurgia de rutilo, ferro, tungstênio, magnésio, cobre, cromo, manganês, chumbo, zinco, ilmenita e de outros minérios cuja extração e industrialização sejam declaradas do interesse do desenvolvimento regional, localizadas no Norte e no Nordeste do País, inclusive Sergipe e Bahia, ou que venham a ser instaladas nessas regiões, pagarão, com redução de 50% (cinquenta por cento), o imposto de renda e o adicional sobre os lucros em relação ao capital e às reservas, até o exercício de 1968, inclusive".

§ 1º As novas indústrias, previstas neste artigo, que se tenham instalado a partir da vigência da Lei nº 2.973, ou venham a instalar-se até 31 de dezembro de 1963, ficarão isentas do imposto de renda e adicional até 31 de dezembro de 1968, desde que não exista indústria, na região, que utilize matéria prima idêntica ou similar e que fabrique o mesmo produto em

volume superior a trinta por cento (30%) do consumo aparente regional, ou desde que as existentes já se beneficiem dos favores do presente parágrafo.

§ 2º São dedutíveis, para efeito de imposto de renda, as despesas atinentes a pesquisas minerais realizadas, nas regiões do Norte e do Nordeste, inclusive Sergipe e Bahia, por concessionários de pesquisa ou lavra e por empresas de mineração legalmente organizadas.

§ 3º A declaração de tratar-se de minérios cuja extração e industrialização sejam do interesse do desenvolvimento regional far-se-á em decreto do Poder Executivo, mediante proposta da SUDENE, no que se referir ao Nordeste, inclusive Sergipe e Bahia.

Art. 20. As dotações orçamentárias e os créditos adicionais destinados diretamente à SUDENE, quer para o funcionamento de seus órgãos, quer para a execução de projetos a seu cargo, serão automaticamente registrados pelo Tribunal de Contas e distribuídos ao Tesouro Nacional.

§ 1º O Tesouro Nacional depositará a importância dessas dotações e créditos no Banco do Brasil S.A., ou no Banco do Nordeste do Brasil S.A., em conta especial, à disposição da SUDENE.

§ 2º Os saldos das dotações e créditos a que se refere este artigo, quando não utilizados, serão escriturados como restos a pagar.

§ 3º O Superintendente da SUDENE apresentará ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março de cada ano, a prestação de contas das despesas efetuadas no exercício anterior.

Art. 21. O patrimônio da SUDENE é constituído pelo acervo do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959), incluídos os seus haveres, bens móveis, documentos e papeis do seu arquivo, que a ela serão incorporados na data do seu recebimento.

Art. 22. É transferido para a SUDENE o saldo da dotação global constante do orçamento da despesa para o exercício de 1959, no Subanexo 4.01.02, Verba 1.0.00, Consignação 1.6.00, Subconsignação 1.6.23 - Reaparelhamento e desenvolvimento de programas, serviços e desenvolvimentos específicos, item 3 - Despesas de qualquer natureza com a manutenção do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (Decreto número 40.554, de 14 de dezembro de 1956), inclusive elaboração de estudos, projetos e investigações econômicas e sociais.

Art. 23. Para a execução das atribuições conferidos à SUDENE nos artigos 14 e 15 desta lei, é o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até a importância de Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros).

Art. 24. Enquanto não for instituído o plano diretor previsto no artigo 8º, a SUDENE poderá promover a execução de projetos e planos parciais, a serem integrados naquele, os quais serão estabelecidos em lei, com a indicação dos respectivos recursos.

Art. 25. É o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até a importância de Cr\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de cruzeiros), à conta do qual correrão, na forma da legislação

vigente, as despesas com os planos e projetos a que se refere o artigo anterior, sem prejuízo de recursos mais amplos e específicos que lhes forem atribuídos nas leis que os estabelecerem.

Art. 26. Será colocada à disposição da SUDENE, trimestralmente, em conta especial no Banco do Brasil S. A., importância nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor dos ágios arrecadados, na forma da legislação em vigor, mediante a venda de divisas provenientes da exportação de mercadorias oriundas dos Estados a que se refere o parágrafo 1º do artigo 1º, deduzidas as bonificações concedidas a exportadores da região.

Parágrafo único. As importâncias depositadas nos termos deste artigo serão aplicadas, sempre que possível, em projetos que visem fortalecer a economia de exportação dos Estados da região.

Art. 27. Nenhum projeto de financiamento ou aval, destinado a investimentos para o desenvolvimento econômico do Nordeste, enquadrado no plano diretor, poderá ser aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., sem que sobre o mesmo se manifeste a SUDENE, mediante parecer da sua Superintendência, no prazo máximo de 90 (noventa) dias.

§ 1º Ficam dispensados da formalidade de que trata este artigo os projetos que compreendam novas inversões em montante inferior ao valor correspondente a 1.500 (mil e quinhentas) vezes o maior salário-mínimo vigente no país. (Incluído pela Lei nº 4.869, de 1965)

§ 2º O estudo e o encaminhamento dos projetos a que se refere este artigo, terão prioridade tanto na SUDENE como nos mencionados estabelecimentos de crédito. (Renumerado do Parágrafo único pela Lei nº 4.869, de 1965)

Art. 28. O Banco do Nordeste do Brasil S. A. aplicará pelo menos 70% (setenta por cento) de seus recursos em empréstimos especializados com o prazo mínimo de seis meses, e nos termos do artigo 8º da Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952.

Art. 29. Os recursos correspondentes a 2% (dois por cento) da renda tributária da União previstos no art. 198 da Constituição, serão aplicados preferencialmente em obras de açudagem, irrigação, perfuração de poços tubulares e construção de rodovias, na área compreendida no Polígono das Secas, e não poderão ser reduzidos por ato do Poder Executivo.

Art. 30. Dentro de sessenta dias, o Poder Executivo expedirá regulamento para a execução desta lei.

Art. 31. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1959; 138º da Independência e 71º da República.

JUSCELINO KUBITSCREK
Armando Falcão
Jorge do Paço Mattoso Maia
Henrique Lott

Horácio Lafer
S. Paes de Almeida
Ernani do Amaral Peixoto
Mário Meneghetti
Clóvis Salgado
Fernando Nóbrega
Francisco de Mello
Mário Pinotti

Este texto não substitui o publicado no DOU de 16.16.1959

ANEXO C**Artigos 159 e 161 de criação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento**

República Federativa do Brasil
1988

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

.....

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao Semi-Árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

.....

Art. 161. Cabe à lei complementar:

.....

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;

III – dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

.....

ANEXO D

Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989

DOU 28.9.1989

Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste FCO, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam criados o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, para fins de aplicação dos recursos de que trata a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, os quais se organizarão e funcionarão nos termos desta Lei.

I - Das Finalidades e Diretrizes Gerais

Art. 2º Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

§ 1º Na aplicação de seus recursos, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias.

§ 2º No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do Semi-Árido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

I - concessão de financiamentos exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas;

II - ação integrada com instituições federais sediadas nas regiões;

III - tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas;

IV - preservação do meio ambiente;

V - adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos;

VI - conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes;

VII - orçamentação anual das aplicações dos recursos;

VIII - uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, com limitação das responsabilidades de crédito por cliente ou grupo econômico, de forma a atender a um universo maior de beneficiários e assegurar racionalidade, eficiência, eficácia e retorno às aplicações;

IX - apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda;

X - proibição de aplicação de recursos a fundo perdido.

XI - programação anual das receitas e despesas com nível de detalhamento que dê transparência à gestão dos Fundos e favoreça a participação das lideranças regionais com assento no conselho deliberativo das Superintendências regionais de desenvolvimento;(Incluído pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009)

XII - divulgação ampla das exigências de garantias e outros requisitos para a concessão de financiamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009)

II - Dos Beneficiários

Art. 4º São beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

§ 1º Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos de infra-estrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público considerados prioritários para a economia em decisão do respectivo conselho deliberativo. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008)

§ 2º No caso de produtores e empresas beneficiárias de fundos de incentivos regionais ou setoriais, a concessão de financiamentos de que trata esta Lei fica condicionada à regularidade da situação para com a Comissão de Valores Mobiliários - CVM e os citados fundos de incentivos. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008)

§ 3º Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos comerciais e de serviços até o limite de 20% (vinte por cento) dos recursos previstos, em cada ano, para esses Fundos, admitindo-se a diferenciação dos valores aplicados nas diversas Unidades da Federação, mediante decisão do respectivo conselho deliberativo, no contexto da aprovação da programação anual de aplicação dos recursos, desde que o valor médio aplicado nessas finalidades não ultrapasse o limite de 20% (vinte por cento) em cada Fundo Constitucional. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008)

Art. 5º Para efeito de aplicação dos recursos, entende-se por:

I - Norte, a região compreendida pelos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia, e Tocantins;

II - Nordeste, a região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além das partes dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídas na área de atuação da SUDENE; (Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999)

III - Centro-Oeste, a região de abrangência dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal;

IV - Semi-Árido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, definida em portaria daquela Autarquia. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

III - Dos Recursos e Aplicações

Art. 6º Constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Parágrafo único. Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

I - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;

II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e

III - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

Art. 7º A Secretaria do Tesouro Nacional liberará ao Ministério da Integração Nacional, nas mesmas datas e, no que couber, segundo a mesma sistemática adotada na transferência dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os valores destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, cabendo ao Ministério da Integração Nacional, observada essa mesma sistemática, repassar os recursos diretamente em favor das instituições federais de caráter regional e do Banco do Brasil S.A. (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda informará, mensalmente, ao Ministério da Integração Nacional, às respectivas Superintendências regionais de desenvolvimento e aos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento a soma da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, o valor das liberações efetuadas para cada Fundo, bem como a previsão de datas e valores das 3 (três) liberações imediatamente subsequentes. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

Art. 8º Os Fundos gozarão de isenção tributária, estando os seus resultados, rendimentos e operações de financiamento livres de qualquer tributo ou contribuição, inclusive o imposto sobre operações de crédito, imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e as contribuições do PIS, Pasep e Finsocial.

Art. 9º Observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, os bancos administradores poderão repassar recursos dos Fundos Constitucionais a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com capacidade técnica comprovada e com estrutura operacional e administrativa aptas a realizar, em segurança e no estrito cumprimento das diretrizes e normas estabelecidas, programas de crédito especificamente criados com essa finalidade. (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

Art. 9º-A. Os recursos dos Fundos Constitucionais poderão ser repassados aos próprios bancos administradores, para que estes, em nome próprio e com seu risco exclusivo, realizem as operações de crédito autorizadas por esta Lei e pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 1º O montante dos repasses a que se referem o **caput** estará limitado a proporção do patrimônio líquido da instituição financeira, fixada pelo Conselho Monetário Nacional. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 2º O retorno dos recursos aos Fundos Constitucionais se subordina à manutenção da proporção a que se refere o § 3º e independe do adimplemento, pelos mutuários, das obrigações contratadas pelas instituições financeiras com tais recursos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 3º O retorno dos recursos aos Fundos Constitucionais, em decorrência de redução do patrimônio líquido das instituições financeiras, será regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 4º Nas operações realizadas nos termos deste artigo: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

I - observar-se-ão os encargos estabelecidos no art. 1º da Lei nº 10.177, de 2001; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

II - o **del credere** das instituições financeiras: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

a) fica limitado a seis por cento ao ano; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

b) está contido nos encargos a que se refere o inciso I; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

c) será reduzido em percentual idêntico ao percentual garantido por fundos de aval. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 5º Os saldos diários das disponibilidades relativas aos recursos transferidos nos termos do **caput** serão remunerados pelas instituições financeiras com base na taxa extra-mercado divulgada pelo Banco Central do Brasil. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 6º Os recursos transferidos e utilizados em operações de crédito serão remunerados pelos encargos pactuados com os mutuários, deduzido o **del credere** a que se refere o § 4º, inciso II; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 7º Os bancos administradores deverão manter sistema que permita consolidar as disponibilidades e aplicações dos recursos, independentemente de estarem em nome do Fundo Constitucional ou da instituição financeira. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 8º As instituições financeiras, nas operações de financiamento realizadas nos termos deste artigo, gozam da isenção tributária a que se refere o art. 8º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 9º Poderão ser considerados, para os efeitos deste artigo, os valores que já tenham sido repassados às instituições financeiras e as operações de crédito respectivas. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 10. Na hipótese do § 9º: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

I - não haverá risco de crédito para as instituições financeiras nas operações contratadas até 30 de novembro de 1998; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

II - nas operações contratadas de 1º de dezembro de 1998 a 30 de junho de 2001, o risco de crédito das instituições financeiras fica limitado a cinquenta por cento; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

III - o **del credere** das instituições financeiras, mantendo-se inalterados os encargos pactuados com os mutuários: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

a) fica reduzido a zero para as operações a que se refere o inciso I; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

b) fica limitado a três por cento para as operações a que se refere o inciso II. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

§ 11. Para efeito do cálculo da taxa de administração a que fazem jus os bancos administradores, serão deduzidos do patrimônio líquido dos Fundos Constitucionais os valores repassados às instituições financeiras, nos termos deste artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001)

Art. 13. A administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste será distinta e autônoma e, observadas as atribuições previstas em lei, exercida pelos seguintes órgãos: (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

I - Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste; (Redação dada pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009)

II - Ministério da Integração Nacional; e (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

III - instituição financeira de caráter regional e Banco do Brasil S.A. (Incluído pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

Art. 14. Cabe ao Conselho Deliberativo da respectiva Superintendência de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

I - estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

II - aprovar, anualmente, até o dia 15 de dezembro, os programas de financiamento de cada Fundo para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

III - avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

IV - encaminhar o programa de financiamento para o exercício seguinte, a que se refere o inciso II do caput deste artigo, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo Colegiado, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para conhecimento e acompanhamento pelo Congresso Nacional. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

Parágrafo único. Até o dia 30 de outubro de cada ano, as instituições financeiras federais de caráter regional encaminharão, à apreciação do Conselho Deliberativo da respectiva Superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a qual será aprovada até 15 de dezembro.

Art. 14-A. Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

Parágrafo único. O Ministério da Integração Nacional exercerá as competências relativas aos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste, de que trata o art. 14 desta Lei, até que sejam instalados os mencionados Conselhos. (Incluído pela Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007)

Art. 15. São atribuições de cada uma das instituições financeiras federais de caráter regional e do Banco do Brasil S.A., nos termos da lei: (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

I - aplicar os recursos e implementar a política de concessão de crédito de acordo com os programas aprovados pelos respectivos Conselhos Deliberativos; (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

II - definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, dentre outras, as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos de cada Fundo; (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

III - analisar as propostas em seus múltiplos aspectos, inclusive quanto à viabilidade econômica e financeira do empreendimento, mediante exame da correlação custo/benefício, e quanto à capacidade futura de reembolso do financiamento almejado, para, com base no

resultado dessa análise, enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir créditos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

IV - formalizar contratos de repasses de recursos na forma prevista no art. 9º; (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

V - prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos respectivos conselhos deliberativos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

VI - exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos e à recuperação dos créditos, inclusive a de renegociar dívidas, nos termos definidos nos arts. 15-B, 15-C e 15-D desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

Parágrafo único. Até o dia 30 de setembro de cada ano, as instituições financeiras de que trata o caput encaminharão ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas Superintendências regionais de desenvolvimento para análise a proposta dos programas de financiamento para o exercício seguinte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

Art. 15-B. Ficam convalidadas as liquidações de dívida efetuadas pelas instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais, que tenham sido realizadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias das respectivas instituições e que tenham sido objeto de demanda judicial, recebidas pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes, relativamente a operações concedidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de que trata esta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se liquidada a dívida pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora quando obtida mediante o desconto a uma taxa real que corresponda ao custo de oportunidade do Fundo que tenha provido os recursos financiadores da dívida liquidada, pelo tempo estimado para o desfecho da ação judicial, aplicada sobre o valor de avaliação dos referidos bens. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

§ 2º A convalidação referida no **caput** deste dispositivo resultará na anotação de restrição que impossibilitará a contratação de novas operações nas instituições financeiras federais, ressalvada a hipótese de o devedor inadimplente recolher ao respectivo Fundo financiador da operação o valor atualizado equivalente à diferença havida entre o que pagou na renegociação e o que deveria ter sido pago caso incidissem no cálculo os encargos de normalidade em sua totalidade, quando então poderá ser baixada a aludida anotação. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

§ 3º As instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais deverão apresentar relatório ao Ministério da Integração Nacional, com a indicação dos quantitativos renegociados sob a metodologia referida no **caput**. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

§ 4º O disposto neste artigo somente se aplica aos devedores que tenham investido corretamente os valores financiados, conforme previsto nos respectivos instrumentos de crédito. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

Art. 15-C. As instituições financeiras federais poderão, nos termos do art. 15-B e parágrafos, proceder à liquidação de dívidas em relação às propostas cujas tramitações tenham sido iniciadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias de cada instituição financeira federal. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

Art. 15-D. Os administradores dos Fundos Constitucionais ficam autorizados a liquidar dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, observando regulamentação específica dos respectivos Conselhos Deliberativos, a qual deverá respeitar, no que couber, os critérios estabelecidos no art. 15-B. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009)

Art. 16. O Banco da Amazônia S.A. - Basa, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB e o Banco do Brasil S.A. - BB são os administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, respectivamente.

§ 1º O Banco do Brasil S.A. transferirá a administração, patrimônio, operações e recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO para o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, após sua instalação e entrada em funcionamento, conforme estabelece o art. 34, § 11, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 17. Cada instituição financeira federal de caráter regional fará jus à taxa de administração de até 2% (dois por cento) ao ano, calculada sobre o patrimônio líquido do Fundo respectivo e apropriada mensalmente. (Redação revigorada pela revogação do art. 13 da Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

Parágrafo único. Na aplicação dos recursos, as instituições financeiras federais de caráter regional e os agentes financeiros credenciados poderão cobrar del credere compatível com os riscos assumidos pelos financiamentos concedidos e adequado à função social de cada tipo de operação, respeitados os limites de encargos fixados no art. 12 desta Lei. (Redação revigorada pela revogação do art. 13 da Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001)

Art. 18. Cada Fundo terá contabilidade própria, registrando todos os atos e fatos a ele referentes, valendo-se, para tal, do sistema contábil da respectiva instituição financeira federal de caráter regional, no qual deverão ser criados e mantidos subtítulos específicos para esta finalidade, com apuração de resultados à parte.

Art. 18-A. Observadas as orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, às Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste cabem a implantação e a manutenção de ouvidorias para atender às sugestões e reclamações dos agentes econômicos e de suas entidades representativas quanto às rotinas e procedimentos empregados na aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009)

Parágrafo único. As ouvidorias a que se refere o caput deste artigo terão seu funcionamento guiado por regulamento próprio, que estabelecerá as responsabilidades e as possibilidades das partes envolvidas, reservando-se às instituições financeiras a obrigação de fornecimento das informações e justificações necessárias à completa elucidação dos fatos ocorridos e à superação dos problemas detectados. (Incluído pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009)

Art. 19. As instituições financeiras federais de caráter regional farão publicar semestralmente os balanços dos respectivos Fundos, devidamente auditados.

Art. 20. Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento apresentarão, semestralmente, ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas Superintendências regionais de desenvolvimento relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

§ 1º O exercício financeiro de cada Fundo coincidirá com o ano civil, para fins de apuração de resultados e apresentação de relatórios.

§ 2º Deverá ser contratada auditoria externa, às expensas do Fundo, para certificação do cumprimento das disposições constitucionais e legais estabelecidas, além do exame das contas e outros procedimentos usuais de auditoria.

§ 3º Os bancos administradores deverão colocar à disposição dos órgãos de fiscalização competentes os demonstrativos, com posições de final de mês, dos recursos, aplicações e resultados dos Fundos respectivos.

§ 4º O relatório de que trata o caput deste artigo, acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo da Superintendência do desenvolvimento, juntamente com sua apreciação, às comissões que tratam da questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para efeito de fiscalização e controle. (Redação dada pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009)

§ 5º O relatório de que trata o caput deste artigo, acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo de desenvolvimento regional, juntamente com sua apreciação, a qual levará em consideração o disposto no § 4º deste artigo, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para efeito de fiscalização e controle, devendo ser apreciado na forma e no prazo do seu regimento interno. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007)

Art. 21. Até a aprovação da proposta prevista no inciso I do art. 14 desta Lei, ficam as instituições financeiras federais de caráter regional autorizadas a aplicar os recursos dos respectivos Fundos de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas no art. 3º desta Lei.

§ 1º Dentro de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta Lei, as instituições financeiras federais de caráter regional apresentarão, aos Conselhos Deliberativos das respectivas Superintendências de desenvolvimento regional, as propostas de programas de financiamento

de que trata o parágrafo único do art. 14 desta Lei, as quais deverão ser aprovadas até 60 (sessenta) dias após o recebimento.

§ 2º As operações realizadas antes da aprovação de que trata o parágrafo anterior, pelas instituições financeiras federais de caráter regional, com os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficam ao abrigo desta Lei, inclusive para efeito de eventuais benefícios financeiros.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de setembro de 1989; 168º da Independência e 101º da República.

ANEXO E

MEDIDA PROVISÓRIA No 2.146-1, DE 4 DE MAIO DE 2001

Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

CAPÍTULO I

DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

Seção I

Do Plano de Desenvolvimento da Amazônia

Art. 1º O Plano de Desenvolvimento da Amazônia será plurianual e obedecerá às diretrizes gerais da política de desenvolvimento regional.

Art. 2º O Plano de Desenvolvimento da Amazônia abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e a parcela do Estado do Maranhão que se situa a Oeste do Meridiano 44º de Longitude Oeste.

Seção II

Do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

Art. 3º Fica criado o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, de natureza contábil, a ser gerido pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na Amazônia, nos termos desta Medida Provisória.

Parágrafo único. O Poder Executivo disporá sobre a aplicação dos recursos, observado que a aplicação de parcela equivalente a dez por cento dos recursos de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 4º ficará condicionada a contrapartida, de igual montante, de Estados e Municípios.

Art. 4º Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia:

- I - dotações orçamentárias à conta de recursos do Tesouro Nacional;
- II - eventuais resultados de aplicações financeiras dos seus recursos;
- III - produto da alienação de valores mobiliários e dividendos de ações a ele vinculados;

e

IV - outros recursos previstos em lei.

§ 1º No exercício de 2001, a alocação dos recursos de que trata o inciso I do **caput** será de R\$ 308.000.000,00 (trezentos e oito milhões de reais).

§ 2º No exercício de 2002, a alocação dos recursos de que trata o inciso I do **caput** será de R\$ 440.000.000,00 (quatrocentos e quarenta milhões de reais).

§ 3º A partir de 2003 e até o exercício de 2013, a alocação anual de recursos do Tesouro Nacional para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia será equivalente ao valor da dotação referida no § 2º, atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União, na forma do regulamento.

§ 4º As disponibilidades financeiras do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia ficarão depositadas na Conta Única do Tesouro Nacional.

Art. 5º São dedutíveis do repasse dos recursos de que trata o inciso I do **caput** do art. 4º, as parcelas equivalentes às opções de incentivo fiscal, relativas ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, exercidas pelas empresas, bem como quaisquer comprometimentos de recursos decorrentes de opções de incentivos fiscais no âmbito do Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM.

Parágrafo único. Observado o disposto no **caput**, os recursos financeiros de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 4º serão repassados integralmente ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, na forma de duodécimos mensais.

Art. 6º O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia terá como agentes operadores o Banco da Amazônia S.A. e outras instituições financeiras oficiais federais, a serem definidas em ato do Poder Executivo, que terão, dentre outras, as seguintes competências:

- I - fiscalizar e atestar a regularidade dos projetos sob sua condução; e
- II - propor a liberação de recursos financeiros para os projetos autorizados pela ADA.

Parágrafo único. O Poder Executivo disporá sobre a remuneração do agente operador.

Art. 7º A participação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia nos projetos de investimento será limitada a um percentual do valor das inversões totais previstas para a implantação de projeto, conforme dispuser o regulamento.

Parágrafo único. A participação referida no **caput** será representada por debêntures conversíveis em ações, cujo exercício pela ADA fica limitado a cinquenta por cento da participação.

Seção III

Do Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia

Art. 8º O Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia passa a denominar-se Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia e integrará a estrutura do Ministério da Integração Nacional.

Art. 9º Ao Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia compete:

I - aprovar o Plano de Desenvolvimento da Amazônia e o Plano de Financiamento Plurianual;

II - estabelecer diretrizes e prioridades para o financiamento do desenvolvimento regional;

III - supervisionar a execução do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e o cumprimento das diretrizes referidas no inciso II; e

IV - aprovar o contrato de gestão da entidade responsável pela implementação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia.

Art. 10. O Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia reunir-se-á, ordinariamente, uma vez a cada semestre, e, extraordinariamente, na forma do regulamento.

Seção IV

Da Agência de Desenvolvimento da Amazônia

Art. 11. Fica criada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, de natureza autárquica, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento da Amazônia.

§ 1º A ADA tem sede e foro na cidade de Belém, Estado do Pará.

§ 2º A área de atuação da ADA é a definida no art. 2º desta Medida Provisória.

Art. 12. A ADA será dirigida em regime de colegiado por uma diretoria composta de um Diretor-Geral e três Diretores.

§ 1º A organização básica e as competências das unidades serão estabelecidas em ato do Poder Executivo.

§ 2º Integrarão a estrutura da ADA uma Procuradoria-Geral e uma Auditoria-Geral.

Art. 13. O Diretor-Geral e os demais Diretores serão nomeados pelo Presidente da República, sendo pelo menos um deles escolhido dentre servidores públicos federais.

§ 1º Os Diretores serão nomeados após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição.

§ 2º O regulamento disporá sobre a forma de substituição dos Diretores em seus impedimentos.

Art. 14. Fica impedida de exercer cargo de direção da ADA a pessoa que, nos doze meses anteriores à data de sua indicação, tenha mantido qualquer um dos seguintes vínculos com empresa que tenha projeto a ela submetido ou por ela aprovado:

I - participação direta como acionista ou sócio, com interesse superior a cinco por cento do capital social;

II - administrador, gerente ou membro de conselho de administração ou fiscal; ou

III - empregado, ainda que com contrato de trabalho suspenso.

Art. 15. São competências da ADA:

I - propor e coordenar a implantação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia, sob supervisão do Ministério da Integração Nacional;

II - gerir o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;

III - aprovar projetos a serem executados no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;

IV - autorizar contratação e liberar recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, mediante proposição do agente operador;

V - auditar e avaliar os resultados da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;

VI - implementar estudos e pesquisas destinados à identificação de potencialidades e vulnerabilidades sócio-econômicas e ambientais e propor estratégias e ações compatíveis com o espaço regional;

VII - fortalecer as estruturas produtivas da região, a partir da mobilização do seu potencial;

VIII - promover ações voltadas ao desenvolvimento social na região;

IX - estruturar e implementar redes de informações em apoio às atividades produtivas;

X - promover a cooperação técnica, tecnológica e financeira com organismos nacionais ou internacionais, voltada à integração e ao desenvolvimento regional;

XI - elaborar estudos de viabilidade de projetos de integração e de desenvolvimento regional;

XII - implementar programas de capacitação gerencial, de formação e qualificação de recursos humanos adequados ao mercado regional;

XIII - realizar estudos de ordenamento e gestão territoriais e avaliar impactos das ações de integração e de desenvolvimento na região, especialmente do ponto de vista ambiental; e

XIV - verificar a adequabilidade dos projetos à política de desenvolvimento regional.

Art. 16. Compete à Diretoria Colegiada:

I - exercer a administração da ADA;

II - editar normas sobre matérias de competência da ADA;

III - aprovar o regimento interno da ADA;

IV - cumprir e fazer cumprir as diretrizes e propostas aprovadas pelo Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia;

V - verificar a compatibilidade dos projetos com o Plano de Desenvolvimento da Amazônia e com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia;

VI - aprovar e autorizar a contratação de projetos a serem executados com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;

VII - encaminhar a proposta de orçamento da ADA ao Ministério da Integração Nacional;

VIII - encaminhar os relatórios de gestão e os demonstrativos contábeis da ADA aos órgãos competentes;

IX - autorizar a divulgação de relatórios sobre as atividades da ADA;

X - decidir pela venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do patrimônio da ADA;

XI - notificar e aplicar as sanções previstas na legislação; e

XII - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de membros da Diretoria.

§ 1º A Diretoria Colegiada reunir-se-á com a presença de, pelo menos, três Diretores, dentre eles o Diretor-Geral, e deliberará por maioria simples de votos.

§ 2º As decisões relacionadas com as competências institucionais da ADA serão tomadas pela Diretoria Colegiada.

Art. 17. Compete ao Diretor-Geral da ADA:

I - exercer a sua representação legal;

II - presidir as reuniões da Diretoria Colegiada;

III - cumprir e fazer cumprir as decisões da Diretoria Colegiada;

IV - decidir, **ad referendum** da Diretoria Colegiada, as questões de urgência;

V - decidir, em caso de empate, nas deliberações da Diretoria Colegiada;

VI - nomear e exonerar servidores;

VII - prover os cargos em comissão e as funções de confiança;

- VIII - admitir empregados e requisitar e demitir empregados e servidores;
- IX - aprovar editais de licitação e homologar adjudicações;
- X - encaminhar ao Ministério da Integração Nacional a proposta de orçamento da ADA;
- XI - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação específica;
- XII - assinar contratos, acordos e convênios, previamente aprovados pela Diretoria Colegiada; e
- XIII - ordenar despesas e praticar os atos de gestão necessários ao alcance dos objetivos da ADA.

Art. 18. Constituem receitas da ADA:

- I - dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União;
- II - transferências do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, equivalente a dois por cento do valor de cada liberação de recursos, a título de remuneração pela gestão daquele Fundo; e
- III - quaisquer outras receitas não especificadas nos incisos I e II.

Art. 19. A administração da ADA será regida por contrato de gestão, firmado pelo Ministro de Estado da Integração Nacional e pelo Diretor-Geral, previamente aprovado pelo Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia.

Parágrafo único. O contrato de gestão estabelecerá os parâmetros para a administração interna da ADA, bem assim os indicadores que permitam avaliar, objetivamente, a sua atuação administrativa e o seu desempenho.

Art. 20. O descumprimento injustificado do contrato de gestão poderá implicar a exoneração do Diretor-Geral, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Integração Nacional.

CAPÍTULO II

DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Seção I

Do Plano de Desenvolvimento do Nordeste

Art. 21. O Plano de Desenvolvimento do Nordeste será plurianual e obedecerá às diretrizes gerais da política de desenvolvimento regional.

Art. 22. O Plano de Desenvolvimento do Nordeste abrange os Estados do Maranhão, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e as regiões e Municípios do Estado de Minas Gerais de que tratam as Leis nºs 1.348, de 10 de fevereiro de 1951, 6.218, de 7 de julho de 1975, e 9.690, de 15 de julho de 1998.

Seção II

Do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

Art. 23. Fica criado o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, de natureza contábil, a ser gerido pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos no Nordeste, nos termos desta Medida Provisória.

Parágrafo único. O Poder Executivo disporá sobre a aplicação dos recursos, observado que:

I - no mínimo três por cento serão destinados a projetos localizados no Estado do Espírito Santo; e

II - a aplicação de parcela equivalente a dez por cento dos recursos de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 24 ficará condicionada a contrapartida, de igual montante, de Estados e Municípios.

Art. 24. Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste:

I - dotações orçamentárias à conta de recursos do Tesouro Nacional;

II - eventuais resultados de aplicações financeiras dos seus recursos;

III - produto da alienação de valores mobiliários e dividendos de ações a ele vinculados;
e

IV - outros recursos previstos em lei.

§ 1º No exercício de 2001, a alocação dos recursos de que trata o inciso I do **caput** será de R\$ 462.000.000,00 (quatrocentos e sessenta e dois milhões de reais).

§ 2º No exercício de 2002, a alocação dos recursos de que trata o inciso I do **caput** será de R\$ 660.000.000,00 (seiscentos e sessenta milhões de reais).

§ 3º A partir de 2003 e até o exercício de 2013, a alocação anual de recursos do Tesouro Nacional para o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste será equivalente ao valor da dotação referida no § 2º, atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União, na forma do regulamento.

§ 4º As disponibilidades financeiras do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste ficarão depositadas na Conta Única do Tesouro Nacional.

Art. 25. São dedutíveis do repasse dos recursos de que trata o inciso I do **caput** do art. 24, as parcelas equivalentes às opções de incentivo fiscal, relativas ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, exercidas pelas empresas, bem como quaisquer comprometimentos de recursos decorrentes de opções de incentivos fiscais no âmbito do Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR.

Parágrafo único. Observado o disposto no **caput**, os recursos financeiros de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 24 serão repassados integralmente ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, na forma de duodécimos mensais.

Art. 26. O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste terá como agentes operadores o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e outras instituições financeiras oficiais federais, a serem definidas em ato do Poder Executivo, que terão, dentre outras, as seguintes competências:

I - fiscalizar e atestar a regularidade dos projetos sob sua condução; e

II - propor a liberação de recursos financeiros para os projetos autorizados pela ADENE.

Parágrafo único. O Poder Executivo disporá sobre a remuneração do agente operador.

Art. 27. A participação do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste nos projetos de investimento será limitada a um percentual do valor das inversões totais previstas para a implantação de projeto, conforme dispuser o regulamento.

Parágrafo único. A participação referida no **caput** será representada por debêntures conversíveis em ações, cujo exercício pela ADENE fica limitado a cinquenta por cento da participação.

Seção III

Do Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste

Art. 28. O Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste passa a denominar-se Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste e integrará a estrutura do Ministério da Integração Nacional.

Art. 29. Ao Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste compete:

I - aprovar o Plano de Desenvolvimento do Nordeste e o Plano de Financiamento Plurianual;

II - estabelecer diretrizes e prioridades para o financiamento do desenvolvimento regional;

III - supervisionar a execução do Plano de Desenvolvimento do Nordeste e o cumprimento das diretrizes referidas no inciso II; e

IV - aprovar o contrato de gestão da entidade responsável pela implementação do Plano de Desenvolvimento do Nordeste.

Art. 30. O Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste reunir-se-á, ordinariamente, uma vez a cada semestre, e, extraordinariamente, na forma do regulamento.

Seção IV

Da Agência de Desenvolvimento do Nordeste

Art. 31. Fica criada a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, de natureza autárquica, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento do Nordeste.

§ 1º A ADENE tem sede e foro na cidade do Recife, Estado de Pernambuco.

§ 2º A área de atuação da ADENE é a definida no art. 22 desta Medida Provisória.

Art. 32. A ADENE será dirigida em regime de colegiado por uma diretoria composta de um Diretor-Geral e três Diretores.

§ 1º A organização básica e as competências das unidades serão estabelecidas em ato do Poder Executivo.

§ 2º Integrarão a estrutura da ADENE uma Procuradoria-Geral e uma Auditoria-Geral.

Art. 33. O Diretor-Geral e os demais Diretores serão nomeados pelo Presidente da República, sendo pelo menos um deles escolhido dentre servidores públicos federais.

§ 1º Os Diretores serão nomeados após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição.

§ 2º O regulamento disporá sobre a forma de substituição dos Diretores em seus impedimentos.

Art. 34. Fica impedida de exercer cargo de direção da ADENE a pessoa que, nos doze meses anteriores à data de sua indicação, tenha mantido qualquer um dos seguintes vínculos com empresa que tenha projeto a ela submetido ou por ela aprovado:

I - participação direta como acionista ou sócio, com interesse superior a cinco por cento do capital social;

II - administrador, gerente ou membro de conselho de administração ou fiscal; ou

III - empregado, ainda que com contrato de trabalho suspenso.

Art. 35. São competências da ADENE:

I - propor e coordenar a implantação do Plano de Desenvolvimento do Nordeste, sob supervisão do Ministério da Integração Nacional;

II - gerir o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;

III - aprovar projetos a serem executados no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;

IV - autorizar contratação e liberar recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, mediante proposição do agente operador;

V - auditar e avaliar os resultados da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;

VI - implementar estudos e pesquisas destinados à identificação de potencialidades e vulnerabilidades sócio-econômicas e ambientais e propor estratégias e ações compatíveis com o espaço regional;

VII - fortalecer as estruturas produtivas da região, a partir da mobilização do seu potencial;

VIII - promover ações voltadas ao desenvolvimento social na região;

IX - estruturar e implementar redes de informações em apoio às atividades produtivas;

X - promover a cooperação técnica, tecnológica e financeira com organismos nacionais ou internacionais, voltada à integração e ao desenvolvimento regional;

XI - elaborar estudos de viabilidade de projetos de integração e de desenvolvimento regional;

XII - implementar programas de capacitação gerencial, de formação e qualificação de recursos humanos adequados ao mercado regional;

XIII - realizar estudos de ordenamento e gestão territoriais e avaliar impactos das ações de integração e de desenvolvimento na região, especialmente do ponto de vista ambiental; e

XIV - verificar a adequabilidade dos projetos à política de desenvolvimento regional.

Art. 36. Compete à Diretoria Colegiada:

I - exercer a administração da ADENE;

II - editar normas sobre matérias de competência da ADENE;

III - aprovar o regimento interno da ADENE;

IV - cumprir e fazer cumprir as diretrizes e propostas aprovadas pelo Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste;

V - verificar a compatibilidade dos projetos com o Plano de Desenvolvimento do Nordeste e com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste;

VI - aprovar e autorizar a contratação de projetos a serem executados com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;

VII - encaminhar a proposta de orçamento da ADENE ao Ministério da Integração Nacional;

VIII - encaminhar os relatórios de gestão e os demonstrativos contábeis da ADENE aos órgãos competentes;

IX - autorizar a divulgação de relatórios sobre as atividades da ADENE;

X - decidir pela venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do patrimônio da ADENE;

XI - notificar e aplicar as sanções previstas na legislação; e

XII - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de membros da Diretoria.

§ 1º A Diretoria Colegiada reunir-se-á com a presença de, pelo menos, três Diretores, dentre eles o Diretor-Geral, e deliberará por maioria simples de votos.

§ 2º As decisões relacionadas com as competências institucionais da ADENE serão tomadas pela Diretoria Colegiada.

Art. 37. Compete ao Diretor-Geral da ADENE:

I - exercer a sua representação legal;

II - presidir as reuniões da Diretoria Colegiada;

III - cumprir e fazer cumprir as decisões da Diretoria Colegiada;

IV - decidir, **ad referendum** da Diretoria Colegiada, as questões de urgência;

V - nomear e exonerar servidores;

VI - prover os cargos em comissão e as funções de confiança;

VII - decidir, em caso de empate, nas deliberações da Diretoria Colegiada;

VIII - admitir empregados e requisitar e demitir empregados e servidores;

IX - aprovar editais de licitação e homologar adjudicações;

X - encaminhar ao Ministério da Integração Nacional a proposta de orçamento da ADENE;

XI - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação específica; e

XII - assinar contratos, acordos e convênios, ordenar despesas e praticar os atos de gestão necessários ao alcance dos objetivos da ADENE.

Art. 38. Constituem receitas da ADENE:

I - dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União;

II - transferência do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, equivalente a dois por cento do valor de cada liberação de recursos, a título de remuneração pela gestão daquele Fundo; e

III - quaisquer outras receitas não especificadas nos incisos I e II.

Art. 39. A administração da ADENE será regida por contrato de gestão, firmado pelo Ministro de Estado da Integração Nacional e pelo Diretor-Geral, previamente aprovado pelo Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste.

Parágrafo único. O contrato de gestão estabelecerá os parâmetros para a administração interna da ADENE, bem assim os indicadores que permitam avaliar, objetivamente, a sua atuação administrativa e o seu desempenho.

Art. 40. O descumprimento injustificado do contrato de gestão poderá implicar a exoneração do Diretor-Geral, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Integração Nacional.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. Ficam extintas a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

§ 1º Observado o disposto nos arts. 9º, 15, 29 e 35, as competências atribuídas pela legislação à SUDAM e à SUDENE e aos seus respectivos Conselhos Deliberativos ficam transferidas para a União.

§ 2º A União sucederá a SUDAM e a SUDENE nos seus direitos e obrigações.

§ 3º Ficam transferidas para a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a responsabilidade pela administração e pagamento de inativos e pensionistas da SUDAM e da SUDENE.

§ 4º Os quadros de servidores, os cargos em comissão e as funções gratificadas da SUDAM e da SUDENE ficam transferidos para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 5º Compete ao Ministério da Integração Nacional:

I - a análise, a aprovação e as demais providências relativas à prestação de contas decorrentes dos convênios ou instrumentos similares firmados pela SUDAM e pela SUDENE;

II - a administração dos projetos em andamento na SUDAM e na SUDENE, relacionados com os respectivos Fundos de Investimento;

III - o inventário e a administração dos bens e direitos da SUDAM e da SUDENE; e

IV - o exercício das demais atribuições legais da SUDAM, da SUDENE e dos respectivos Conselhos Deliberativos.

Art. 42. A instalação da ADA e da ADENE e o início do exercício de suas competências dar-se-ão a partir da publicação das respectivas estruturas regimentais em atos do Presidente da República.

Parágrafo único. Enquanto não instaladas a ADA e a ADENE, a União exercerá as competências estabelecidas nos arts. 15 e 35 desta Medida Provisória.

Art. 43. A ADA e a ADENE poderão requisitar, com ônus, servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

Parágrafo único. Durante os primeiros vinte e quatro meses subseqüentes à sua instalação, a ADA e a ADENE poderão complementar a remuneração do servidor ou

empregado público requisitado, até o limite da remuneração do cargo efetivo ou emprego permanente ocupado no órgão ou na entidade de origem, quando a requisição implicar redução dessa remuneração.

Art. 44. A Advocacia-Geral da União representará a ADA e a ADENE nos processos judiciais em que estas forem parte ou interessada, até a implantação de suas respectivas Procuradorias-Gerais.

Art. 45. O Ministério da Integração Nacional e a Advocacia-Geral da União promoverão, no prazo máximo de cento e vinte dias, levantamento dos processos judiciais em curso, em que a SUDAM e a SUDENE figurem como parte.

Art. 46. Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001, consignadas à SUDAM e à SUDENE, relativas à despesa referida no § 3º do art. 41 desta Medida Provisória, bem como àquelas relativas ao pagamento de benefícios aos servidores e encargos sociais correspondentes, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mantida a mesma classificação orçamentária, expressa por categoria de programação em seu menor nível, observado o disposto no § 2º do art. 3º da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso.

Art. 47. Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei nº 10.171, de 2001, consignadas à SUDAM e à SUDENE, para o Ministério da Integração Nacional, para a ADA e para a ADENE, mantida a mesma classificação orçamentária, expressa por categoria de programação em seu menor nível, observado o disposto no § 2º do art. 3º da Lei nº 9.995, de 2000, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso.

Art. 48. Enquanto não dispuser de qualificação técnica para análise de viabilidade econômico-financeira de projetos e avaliação de risco dos tomadores, a ADA e a ADENE firmarão convênio ou contrato com entidades federais detentoras de reconhecida experiência naquelas matérias.

Parágrafo único. Ato do Chefe do Poder Executivo reconhecerá, por proposta do Ministro de Estado da Integração Nacional, a qualificação das Agências para o exercício da competência a que se refere o **caput**.

Art. 49. Os beneficiários de projetos aprovados e em implantação, desde que atendidas as condições específicas de cada Fundo ou linha de financiamento, poderão optar pela sistemática:

I - de investimento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;

II - de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e do Nordeste, observadas as áreas de atuação estabelecidas nos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989; ou

III - outras linhas de financiamento a cargo de instituições financeiras federais.

§ 1º As programações orçamentárias anuais dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e do Nordeste contemplarão dotações destinadas ao atendimento da opção prevista no inciso II deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se aos projetos aprovados e em implantação no âmbito do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - FUNRES.

Art. 50. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001.

Art. 51. Ficam revogados:

I - o art. 34 da Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961;

II - os arts. 19 a 23 da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963;

III - os arts. 17 a 24 da Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965;

IV - a alínea "b" e os §§ 1º a 15 do art. 7º da Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966;

V - os arts. 38 a 43 da Lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968;

VI - os §§ 1º a 7º do art. 1º, os arts. 2º, 4º, 5º, 15 e 16 do Decreto-Lei nº 756, de 11 de agosto de 1969;

VII - os arts. 4º, 5º e 6º do Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969;

VIII - o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.267, de 12 de abril de 1973;

IX - o Decreto-Lei nº 1.345, de 19 de setembro de 1974;

X - as alíneas "a", "b" e "g" do parágrafo único do art. 1º, a alínea "a" do inciso I e o inciso V do art. 11 do Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974;

XI - o Decreto-Lei nº 1.653, de 27 de dezembro de 1978;

XII - os arts. 1º e 3º do Decreto-Lei nº 1.734, de 20 de dezembro de 1979;

XIII - o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.089, de 27 de dezembro de 1983;

XIV - o Decreto-Lei nº 2.250, de 26 de fevereiro de 1985;

XV - o inciso III do art. 12 do Decreto-Lei nº 2.397, de 21 de dezembro de 1987;

XVI - a Lei nº 7.918, de 7 de dezembro de 1989;

XVII - a alínea "a" do inciso IV do art. 1º da Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990;

XVIII - o inciso I do art. 1º da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991;

XIX - o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997;

XX - o art. 18 da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, e a alínea "b" do art. 1º do Decreto-Lei nº 756, de 11 de agosto de 1969, ressalvado o direito previsto no art. 9º da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, para as pessoas que já o tenham exercido, até o final do prazo previsto para a implantação de seus projetos, desde que estejam em situação de regularidade, cumpridos todos os requisitos previstos e os cronogramas aprovados; e

XXI - a Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001.

Art. 52. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de maio de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Martus Tavares

Fernando Bezerra

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.5.2001