

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - UERN
CAMPUS AVANÇADO “MARIA ELISA DE ALBUQUERQUE MAIA” – CAMEAM
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA – DEC

AS PROPOSTAS DA CRIAÇÃO DA SUDENE PARA A SUPERAÇÃO DA
DESIGUALDADE REGIONAL DO NORDESTE¹

Simone Costa de carvalho²

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as propostas da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para a superação da desigualdade regional do Brasil, ou seja, corrigir as imperfeições que a industrialização da região Sudeste causava a região Nordeste, discutindo quais os objetivos que essa buscava alcançar frente ao grande problema existente com tal desigualdade. Embora a SUDENE fosse um projeto de estrutura de superação das desigualdades sociais, essa estava concentrada principalmente em melhorar os grandes conflitos das classes de trabalhadores que se viam castigada pelas secas que assolavam a região.

O trabalho se encontra dividido em quatro partes além dessa introdução, o segundo ponto discute o quadro estrutural do Nordeste para a criação da SUDENE, ou seja, as características principais dessa região que se mostraram suficientes para que o Estado introduzisse uma política centrada para a correção das desigualdades sociais, o terceiro ponto trata das contradições da criação da SUDENE, isto é, da visão dos principais autores a respeito da criação da SUDENE, o último tópico descreve as propostas da SUDENE e o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, (GTDN) ou seja, o aparato principal das medidas e diretrizes para o desenvolvimento da SUDENE, e finaliza com as considerações finais.

¹ Artigo apresentado como requisito total para nota da 2ª e 3ª avaliação da disciplina *Economia Regional*, ministrada pelo Prof. Esp. Arivaldo Torreão Diniz, no 8º período de economia do Curso de Economia, do Campus Avançado “Profª. Maria Elisa de Albuquerque Maia” (CAMEAM), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

² Aluna do 8º período de economia, CAMEAM/UERN.

2. O QUADRO ESTRUTURAL DO NORDESTE PARA A CRIAÇÃO DA SUDENE

A região Nordeste Brasileira ocupa a porção oriental do Brasil e compreende nove estados, com uma área abrangente de 1.5552.643 km², ou seja, 18% do território nacional, e sua distribuição do relevo têm influências direta sobre a ocupação humana sobre as atividades econômicas e a localização das cidades e conseqüentemente a circulação da produção, a conseqüente localização dessa região decorre mais das condições históricas que das naturais econômicas e políticas, e é uma conseqüência do fato da colonização portuguesa ter florescido nessa região desde o século XVI quando as condições naturais garantiram o desenvolvimento na área da agroindústria do açúcar, e graças ao desenvolvimento dessa atividade agropecuária que se desenvolveram as capitânicas de Pernambuco e Bahia polarizadas em torno das aglomerações urbanas de Olinda, Recife e Salvador no século XVI, mas só a partir do século XVII com o descobrimento das minas de ouro em Minas Gerais e da entrada do país no ciclo do ouro é que o Nordeste foi economicamente suplantado pela região Sudeste, que passou a atrair os capitais e os imigrantes da região nordestina, assim teve implicações significativas como a transferência da capital do país para o Rio de Janeiro. (ANDRADE, 1987).

Até a década de 50, o Nordeste era basicamente tratado pelo Governo Federal, como uma região onde as condições climáticas específicas exigiam uma intervenção mais efetiva. 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 pelo socorro aos flagelados, e a solução governamental girava em torno da construção de açudes e barragens para o socorro às grandes estiagens. Era a chamada fase hidráulica de intervenção estatal. Todavia, havia o consenso de que as intervenções governamentais realizadas até então foram insuficientes para amenizar o efeito das grandes estiagens, que voltou a castigar o Nordeste nos anos de 1951 a 1953 e em 1958. (COLOMBO, 2012)

Para Furtado (1983), em 1950 o empobrecimento da região Nordeste passou a ser discutido no congresso nacional, e partiu a necessidade da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), um instrumento que deveria canalizar e expressar uma vontade política regional, face as crescentes desigualdades entre os estados, a fórmula que foi encontrada consistiu na adesão voluntária dos governadores da região a um órgão deliberativo destinado a gerar uma vontade política e exercer essa vontade dentro do governo federal no legislativo e no executivo, além de lidar com as questões específicas da região, deveria estar também presente nas instâncias que definia a política global do país para que

nenhuma decisão fosse tomada sem levar em contas os efeitos sobre a região economicamente mais débil.

3. AS CONTRADIÇÕES DA CRIAÇÃO DA SUDENE

A SUDENE foi criada em 1959 durante o Governo de Juscelino Kubistchek como uma autarquia subordinada diretamente à Presidência da República, cabendo a Celso Furtado seu comando de 1959 a 1964. As diretrizes adotadas tinham como finalidade suprir a falta de coordenação entre os órgãos federais existentes, e a Superintendência deveria ser um órgão de planejamento, coordenador de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. A criação da SUDENE resultou da necessidade de desenvolver economicamente a região Nordeste, a partir da percepção de que, com o processo de industrialização, crescia a diferença entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil. Era necessário, então, intervir diretamente na região, guiada pelo planejamento, entendido este como caminho fundamental para o desenvolvimento. O projeto de lei que criou a SUDENE enfrentou uma série de obstáculos na sua tramitação pela Câmara dos Deputados, onde interesses políticos, sobretudo impostos pelos parlamentares nordestinos, pretendiam praticamente inutilizar a formulação da nova política econômica para o Nordeste. (CABRAL, 2011).

Assim, a região compreendida, que passaria a ser objeto da ação governamental, incluía os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais. O que também motivou uma série de discussões, tendo em vista a proposta da SUDENE de considerar um Nordeste diferente do “verdadeiro”. (OLIVEIRA, 1977.p 116).

Esse autor salienta que os conflitos de classes que apareceram ao longo do processo de transição da economia do Nordeste para a economia Sudeste e os desequilíbrios regionais chegaram a uma exacerbação onde o resultado mais imediato foi à criação da SUDENE, assim essa passou a ser um mecanismo de destruição acelerada da própria economia regional do Nordeste no contexto da integração nacional, por ser um mecanismo de aceleração da integração nacional e com a intervenção do Estado planejada, deslocava os esquemas de reprodução próprios da economia nordestina por outro que tinha seu contexto na região diferenciada dos modos de crescimento já existentes.

A questão Central para a criação da SUDENE para Furtado (1983) foi menos de pobreza do que de mau desenvolvimento, da agravação das tendências estruturais e

antissociais que se apresentaram no coração do país, dessa forma a industrialização nordestina, ao impulso da orientação da SUDENE, tendeu a assumir a forma de uma prolongação do sistema industrial do Centro-Sul.

Pereira (1998) ressalta ter havido uma mudança fundamental nos objetivos e métodos da SUDENE em relação àqueles propostos por Celso Furtado. O órgão, que deveria ser um instrumento de repasse de fundos públicos para a economia nordestina, com a participação dos estados, “na verdade, transformou-se através de seu mecanismo de incentivos no veículo de transferência de capital industrial do Sul para o Nordeste”.

Nesse sentido, Oliveira (1977) diz que a SUDENE foi criada em consonância com os interesses da burguesia industrial da região Centro-Sul do Brasil e articulada com os interesses da burguesia decadente do próprio Nordeste. Foi também uma forma de segurar a pressão das forças populares, cuja ação poderia apontar na direção de uma desintegração do país, pelos movimentos de caráter revolucionário que se despontavam na região, a exemplo das ligas camponesas. Assim para esse autor a SUDENE foi instituída para atender às necessidades de solucionar os problemas sociais e políticos do Nordeste. Dessa forma, a SUDENE teria vindo para mediar o conflito social e tornar possível a expansão capitalista do Brasil.

4. AS PROPOSTAS DA SUDENE E O GTDN

A proposta de criação da SUDENE estava inserida no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), nesse sentido esse documento tinha como pauta a criação de um centro de expansão manufatureira no Nordeste; transformação da economia agrícola da faixa úmida, para garantir adequada oferta de alimentos nos centros urbanos; a transformação progressiva da economia nas zonas semiáridas, para torná-las mais resistentes à seca; e o 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 para a redução do desemprego, fator que o documento estimava ser de 307 e 512 mil pessoas no Nordeste, em 1959. O trabalho do GTDN mostrava que a menor acumulação de capital no Nordeste estava entre os fatores responsáveis pelo retardamento comparativo da região, mostrando, 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. (COLOMBO, 2012).

Para essa autora a orientação do GTDN estava voltada principalmente sobre os pontos básicos de seu I Plano Diretor como; 1) Implantação de uma moderna infra estrutura de serviços básicos para estimular a economia regional; 2) Reestruturar a economia rural, através 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.

Estavam explícitos, nas propostas da SUDENE outros objetivos gerais como o de criar uma mentalidade empresarial na região; introduzir maior quantidade de progresso técnico na economia; criar uma estrutura industrial menos dependente de importações (regionais ou não) e, portanto, com maior encadeamento local; eliminação do atraso agrícola e ampliar suas relações capitalistas de produção; adequar o conhecimento científico da base de recursos naturais aos requisitos do programa além de ampliar os níveis de educação e saúde da população, etc. (ANDRADE, 1987).

A visão que a SUDENE apresentava para o Nordeste era distinta daquelas formas oportunistas e assistencialistas até então vigentes, com Furtado imprimindo-lhe a nova visão do desenvolvimento econômico. Como tal, os demais órgãos federais da região, que antes eram incumbidos do atendimento ao “combate às secas”, passavam agora a ser coordenados pela SUDENE, enfrentando a chamada “indústria das secas”. Agora, os investimentos federais na região seriam objeto de planejamento plurianual, ameaçando, com isso, parte do poder das oligarquias locais. A luta foi feroz e a vitória foi obtida com o apoio da burguesia industrial de fora da região, que rapidamente entendeu a proposta reformista e as novas oportunidades de investimento que ela então abria. (CANO, 2011; p.31).

Para esse autor os principais objetivos da SUDENE estavam concentrados em:

- a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- b) coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo dos órgãos federais da região;

c) executar diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, projetos referentes ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, bem como contratar diretamente créditos de exterior;

d) coordenar programas de assistência técnica estrangeira.

Já Oliveira (1977) nota ainda que a SUDENE detivesse, quando de sua criação, a capacidade, inteiramente inédita no quadro político administrativo do país, de criar empresas mistas, combinando capitais da União, dos Estados e do setor privado. A ideia foi a de tornar o Estado também produtor no Nordeste:

Praticamente em qualquer ramo das atividades econômicas poderia a SUDENE implantar essas empresas estatais, como de fato as implantou, desde empresas destinadas ao abastecimento d'água nas cidades até uma unidade de produção industrial tão inequívoca quanto a USIBA — Usinas Siderúrgicas da Bahia. O Estado nunca tinha sido produtor no Nordeste, salvo em poucos casos; esse novo Estado no Nordeste já se apresentava sem a marca de sua ambiguidade no Centro-sul. (Oliveira, 1977, p.116).

Nesse sentido Andrade (2011), argumenta que a SUDENE foi criada visando coordenar a aplicação de verbas públicas no Nordeste, salvar a região do flagelo do subdesenvolvimento, e das secas que os vitimava, a SUDENE tinha como objetivo ampliar a fronteira agrícola, a comercialização dos gêneros alimentícios, através da reorganização da rede de armazém, e silos, a industrialização, a racional exploração dos recursos minerais, e melhorar as condições de vida da população pobre. Para esse autor a SUDENE achava que a solução para os problemas agrários seria encontrados na ampliação da oferta de terras, na abertura de novas fronteiras agrícolas e na criação de armazéns e silos a fim de garantirem o abastecimento dos centros urbanos. Na tabela a seguir está representada a distribuição dos armazéns que foram construídos durante a SUDENE nos estados nordestinos.

Plano de armazém para o Nordeste		
Estado	Unidades	Capacidade(t)
Maranhão	06	46.000
Piauí	08	29.000
Ceará	10	49.000
Rio G. do Norte	06	40.000
Paraíba	10	52.000
Pernambuco	11	66.000
Alagoas	10	26.000
Sergipe	04	10.000
Bahia	21	83.000

Fonte: Andrade (2011). P. 294.

Para esse autor a rede de armazém tinha como principal objetivo a melhora das condições dos produtores sejam eles proprietários ou arrendatários, uma vez que os defendiam da ganancia dos intermediários e garantiria um racional abastecimento dos centros urbanos.

Nesse sentido, Oliveira, (1977) argumenta ainda que a SUDENE procurou, durante sua existência, por repetida vezes, articular os interesses dos governos estaduais para fortalecer a posição dos mesmos nas negociações com a União. A ideia predominante era de que formação do bloco político compensaria o reduzido peso econômico do conjunto na federação. O sucesso da mobilização seria fundamental para viabilizar a implantação de políticas públicas federais, através da SUDENE e de outras instituições regionais, voltadas para a redução dos desequilíbrios econômicos entre o Nordeste e as regiões economicamente mais desenvolvidas no território nacional. A partir desse entendimento sobre a proposta de criação da SUDENE esse autor conclui que a SUDENE levou longe demais sua própria ideologia e seus argumentos ideológicos, travestidos em linguagem técnica, neutra e a política na exacerbação do fantasma da região mais pobre do hemisfério ocidental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As propostas de criação da SUDENE estavam voltadas para a para o crescimento da região Nordeste, com vistas a corrigir a grande disparidade que essa apresentava em relação à região Sudeste, dessa forma a proposta vista foi à criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), órgão responsável pelas melhorias e pelo desenvolvimento de algumas das regiões menos favorecidas do país, nesse caso o Nordeste que concentrava parte significativa da população brasileira, com algumas políticas deliberadas estavam concentradas principalmente na descentralização do desenvolvimento, as tentativas de trazer para o interior do país a industrialização foram muito tímidas e poucas obtiveram sucesso o que se criou foi uma indústria da seca que trouxe lucros para os grandes proprietários, em detrimento da grande massa da população. O núcleo industrial do país continuou extremamente concentrado, e assim a renda e conseqüentemente as melhorias promovidas pelo governo. O Sudeste cresceu de forma completamente desigual se comparada a das outras regiões do país.

5. REFERÊNCIAS:

ANDRADE, M, C. *Geografia Econômica do Nordeste*. 4ª ed. São Paulo: Atlas,1987.

_____. *A terra e o homem no nordeste*. 8ª ed. Cortez, 2011.

BRESSER, P, L. *Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica* 3ª. ed. São Paulo: Editora 34.1998.

CABRAL, R. *Das ideias à ação, a Sudene de celso furtado oportunidade histórica e resistência conservadora*, 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br>. Acesso em: 11/02/2014.

CANO,W. *A Questão regional e a agricultura itinerante no Brasil*, 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br>. Acesso em: 11/02/2014.

COLOMBO, L, A. *O desenvolvimento regional nordestino e o papel da SUDENE no contexto federativo brasileiro*. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://portal.anpocs.org>. Acesso em:23/02/2014

FURTADO, C. *A nova dependência*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes*.6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.