

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA**71ª Semana Oficial da Engenharia e da Agronomia - SOEA****TEXTO BÁSICO DA PALESTRA SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL****Professor Leonides Alves Da Silva Filho¹****DATA 14/08/2014****ESBOÇO DA PALESTRA****I – CONCEITOS BÁSICOS;****II – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO REGIONAL;****III – PROPOSTAS;****IV – CONCLUSÕES;****V – CONCLUSÃO SÍNTESE.****I – CONCEITOS BÁSICOS**

Ao analisar a importância e necessidade da adoção do Planejamento Regional, como instrumento de desenvolvimento, torna-se fundamental partir de alguns pressupostos, considerando que a estratégia, para ter sucesso, terá de considerar que os objetivos, metas e proposições, necessariamente, terão de serem partes do Projeto Nacional de Desenvolvimento.

2. O entendimento adequado de que os pressupostos são fundamentais para o alcance dos objetivos e metas, podem ser destacados abaixo:

- A. O planejamento regional terá de ser estabelecido pela necessidade de constatar que a diversidade econômica e social de um País, exige intervenções específicas, para evitar distorções no processo global de desenvolvimento;
- B. Os objetivos e metas das regiões deverão representar uma desagregação dos objetivos e metas da programação Nacional;
- C. A existência do Projeto Nacional de Desenvolvimento é essencial para definição das políticas das regiões, considerando que elas devem estar em consonância com as orientações do planejamento nacional.

3. Quanto a diversidade do espaço brasileiro, fica evidente as diferenças entre as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, fato que determina a adoção de políticas orientadas para essas regiões, ao lado de políticas nacionais objetivando articular e integrar os diversos espaços geográficos do País.

¹ Professor Leonides Alves da Silva Filho, Cargo atual – Presidente do Instituto Nacional de Administração Para o Desenvolvimento – INAD, tendo exercido cargo de Superintendente Adjunto da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Interino por várias vezes; Consultor das Nações Unidas para Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais, na Venezuela e Peru; Pró-Reitor de Planejamento da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; Professor de Administração Para o Desenvolvimento da UFPE. No Piauí, foi um dos criadores da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (atual Secretaria de Planejamento) e Diretor de Administração Geral (atual Secretaria de Administração). Formação: Técnico de Administração pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro; Advogado, UFPE; Curso de Especialização em Desenvolvimento pela Comissão Econômica Para a América Latina – CEPAL e Curso de Especialização em financiamento Internacional no Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em Washington DC. Últimas Publicações: Movimento Acorda Nordeste – MANO (Recriação da SUDENE: Retrato de Uma Luta); SUDENE 50 Anos; Piauí: Uma Política de desenvolvimento e Anais do I Fórum Nordeste 2030, com o Superintendente da SUDENE, Luiz Gonzaga Paes Landim.

4. Com relação ao fato das políticas regionais representarem uma desagregação dos objetivos e metas sobre o espaço brasileiro, é fundamental ter sempre presente nas decisões que as Regiões não são autônomas ou independentes, devendo, suas programações, representarem uma parte dos objetivos e metas da Nação.

5. O Projeto Nacional de Desenvolvimento tem a função de estabelecer o referencial Global em termos de diretrizes, políticas, objetivos, metas, estratégias, bem como, táticas e as respectivas programações que deverão permear, não somente os planos e projetos nacionais e regionais, como as instituições responsáveis pela operacionalização, representadas pelos mecanismos de planejamento, acompanhamento, controle e avaliação.

II – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO REGIONAL

A) ANTECEDENTES:

6. A experiência de planejamento regional, no Brasil, foi iniciada em decorrência de uma exigência socioeconômica, considerando que a fermentação social existente na Região Nordeste estava pondo em perigo a estabilidade política do País e, simultaneamente, gerando nas elites dirigentes uma sensação de instabilidade, capaz de criar dificuldades, inclusive, para os grupos econômicos nacionais.

7. Na verdade, as disparidades entre os aspectos socioeconômicos do Nordeste em relação as áreas mais desenvolvidas do País, agravavam-se rapidamente e as tensões sociais indicavam que o Governo tenderia a perder o controle sobre a realidade nordestina, fato que levou as elites dirigentes do País a tentarem encontrar alternativas capazes de, pelo menos, acomodar os interesses sociais da Região, para que o sistema político e econômico Nacional não viesse a ter problemas, face às reivindicações das classes menos favorecidas.

8. Na década de 50, na área social, as Ligas Camponesas que tiveram, como um dos seus líderes, o pernambucano Francisco Julião, realizavam mobilizações permanentes, conscientizando as massas populares, no sentido de reivindicarem seus direitos, exigindo dos governantes do País, tratamento similar ao que era dado às Regiões mais desenvolvidas da Nação.

9. A Igreja Católica, liderada pelos bispos da Região, decidiu iniciar movimentos no sentido de exigir um tratamento prioritário, do Governo Federal, para o Nordeste e, em maio de 1956, realizou uma reunião em Campina Grande (PB), lançando um manifesto destacando os principais problemas regionais, principalmente os de caráter social, indicando tratamentos especiais para minimizar esses problemas.

10. Prosseguindo nas suas gestões, a Igreja, com a participação da Assembleia Legislativa de Pernambuco, contando com a liderança do deputado Barreto Guimarães, promoveu o histórico Encontro de Salgueiro, realizado naquele município do sertão pernambucano, em 1958. Essa reunião consolidou as posições das lideranças populares da Região e contribuiu, decisivamente, para uma posição política favorável ao Nordeste, por parte do Presidente Juscelino Kubitschek.

11. No campo institucional, as preocupações relacionadas com o planejamento como instrumento racionalizador da utilização de recursos escassos, concentraram-se na década de 50, embora fatos anteriores tenham contribuído para esse tipo de comportamento.

12. Em 1944, como decorrência da conferência de Bretton Woods, que definiu um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional, foi proposta a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – mais tarde dividido entre Banco Mundial e Banco Para Investimentos Internacionais – como também, o Fundo Monetário Internacional (FMI).

13. Os estudos e projetos do Banco Mundial orientaram-se para ações de desenvolvimento, começando a surgir, nas áreas técnicas internacionais, preocupações sistematizadas com programas e projetos voltados para o crescimento econômico.

14. Institucionalmente fatos relevantes ocorriam, também, na América Latina e no Brasil, com o surgimento de instituições voltadas para o desenvolvimento, tanto no campo da infraestrutura, como na área socioeconômica.

15. No Nordeste brasileiro o fato pioneiro ocorreu na década 40/50 com a criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), instituída pelo Presidente Getúlio Vargas, através do Decreto-Lei nº 8.031, de 3 de outubro de 1945, publicado no Diário Oficial da União em 9 de outubro de 1945, graças à liderança de Apolônio Sales que, à época, era Ministro da Agricultura, tendo sido, a hidrelétrica, vinculada a esse Ministério, com sede inicial no Rio de Janeiro (RJ), posteriormente, em 1975, transferida para o Recife (PE). A CHESF, oficialmente instalada em 1948, teve sua primeira usina em operação em 1954, Usina de Paulo Afonso I, com 180 MW de potência instalada. A implantação da CHESF ofereceu as pré-condições para a implementação de projetos de desenvolvimento no Nordeste.

16. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES), foi criado em 20 de junho de 1952, e também, no mesmo ano, em 19 de julho, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). As duas instituições com foco principal no desenvolvimento.

17. A necessidade de promoção do desenvolvimento tomava corpo, à época, pois, na década de 50, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), que havia sido instituída em 1948, com sede em Santiago, no Chile, elaborava proposições de desenvolvimento tendo como instrumento principal as técnicas de planificação, que atribuíam ao Estado o principal papel no planejamento da racionalização de recursos.

18. Analisando, Ainda, os aspectos institucionais, ressaltou-se que, em 1956, o Presidente Juscelino Kubitschek criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) sob a coordenação do jurista paraibano Aluísio Afonso Campos, em decorrência do manifesto publicado pelos bispos em Campina Grande, realizada, também, no mesmo ano. O GTDN realizava os seus trabalhos e, em 1958, ocorreu um novo evento da Igreja, denominado Encontro de Salgueiro, o que levou as autoridades governamentais a se preocuparem com uma tomada de posição face ao quadro social do Nordeste, que se agravava.

19. A fermentação no campo do planejamento e do desenvolvimento, visando sempre à melhor utilização possível dos recursos disponíveis, levou o Presidente Juscelino Kubitschek a encaminhar uma carta ao Presidente dos Estados Unidos, Dwight David "Ike" Eisenhower, propondo um conjunto de medidas objetivando elevar o padrão de vida na América Latina. A iniciativa do Presidente Kubitschek, que ficou conhecida internacionalmente como Operação Panamericana, contribuiu diretamente para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959, instituição que passou a desenvolver sua programação e financiamentos do desenvolvimento dentro do enfoque de planejamento, como instrumento racionalizador de recursos escassos.

20. No Brasil, em 1958, o economista Celso Furtado, dirigente da CEPAL, foi convidado pelo presidente do BNDE, Cleanto de Paiva Leite, para uma das diretorias do Banco, tendo Celso Furtado aceito sob a condição de tratar, exclusivamente, a situação do Nordeste e as alternativas para o seu desenvolvimento, proposta acolhida pelo presidente do BNDE. O Presidente Juscelino Kubitschek designou, ainda, Celso Furtado para trabalhar junto ao GTDN.

21. O Presidente Juscelino Kubitschek, em janeiro de 1959, convocou reunião no Palácio Rio Negro, em Petrópolis (RJ), para uma tomada de posição sobre a situação do Nordeste, tendo, na oportunidade, Celso Furtado apresentado o andamento e as conclusões dos estudos realizados junto ao GTDN, e recebido a missão de elaborar o Plano de Política Econômica para o Nordeste.

22. No mês seguinte, em 17 de fevereiro de 1959, o Presidente convocou uma nova reunião, desta vez no Palácio do Catete, com a participação de parlamentares, ministros, governadores do Nordeste, o arcebispo dom Helder Câmara e Celso Furtado, quando o Presidente lança a Operação Nordeste – OPENO, criando na oportunidade, por Decreto, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste – CODENO, composto por um Conselho integrado por representantes do governo federal, governadores dos nove estados da Região, e uma Secretaria Executiva, para a qual nomeou o economista Celso Furtado como Secretário Executivo. Na mesma reunião o Presidente Kubitschek assinou a mensagem de nº 79-A, ao Congresso Nacional, encaminhando Projeto de Lei 32/59, criando a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, tendo a Lei de nº 3.692, de criação da SUDENE, sido sancionada pelo Presidente da República em 15 de dezembro de 1959.

23. **A seqüência dos fatos sociais e institucionais, aqui relatados, evidencia o processo que culminou com o surgimento da SUDENE e demonstra a importância da organização.** Os fatos deixam claro que a SUDENE surgiu em face de uma ação coletiva da Região, organizada, responsável e consciente, na busca de conseguir decisões capazes de promover o desenvolvimento do Nordeste.

B) SUDENE – CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO:

24. A SUDENE, enquanto organização, foi concebida como uma instituição “sui generis”, considerando que a Entidade, criada como autarquia, foi estruturada com um Conselho Deliberativo, integrado por governadores, alguns Ministros, a participação do setor privado, tendo uma Secretaria Executiva.

25. A Secretaria Executiva, subordinada, diretamente, ao Presidente da República, que nomeava o seu superintendente, simultaneamente, era obrigada a cumprir decisões do Conselho Deliberativo, decisões essas, nem sempre, convergentes, exigindo, em consequência, uma estratégia de articulação, procurando encontrar resultantes de atendessem os interesses do Governo Federal, bem como, o dos governadores e do setor privado – Federações da Indústria, Agricultura e dos Trabalhadores.

26. Uma consequência da maior importância da estrutura da SUDENE residiu no fato de ser propiciada uma integração permanente entre o poder político e os aspectos técnicos do desenvolvimento, fazendo com que os políticos aprovassem planos, programas e projetos com o máximo de suporte técnico, enquanto os técnicos, cada vez mais, tomavam consciência de que a efetiva operacionalização dos programas e projetos dependeria de articulação e participação do poder político.

27. Em síntese, o Superintendente da SUDENE, na sua dupla vinculação – Presidente da República e Conselho Deliberativo da SUDENE – teria de realizar um permanente trabalho de negociação, para encontrar a melhor resultante entre os aspectos técnicos da programação e o poder político emanado dos governadores.

28. Ao analisar a evolução da Instituição de desenvolvimento regional concluiu-se que seria possível aglutinar os seus papéis em três períodos, em função dos diversos graus de autonomia decisória pelos quais ela passou.

29. Na verdade, não se pode submeter a realidade social a uma “camisa de força”, entretanto, apenas como objetivo metodológico, pretende-se classificar o processo de planejamento regional, iniciado com a SUDENE, em três momentos:

- a) Autonomia absoluta: 1959/1964;
- b) Centralização parcial: 1964/1979; e,
- c) Centralização total: a partir de 1979.

30. Ao se afirmar, **iniciar o processo de planejamento**, o objetivo foi ressaltar o conceito de processo, tendo em vista que ele se caracteriza como algo em dinâmica transformação, não

significando, esse fato, que se trata de uma atividade estanque. Em decorrência, vale ficar claro que o processo de planejamento implica na realização de pesquisas, estudos diagnósticos, prognósticos, estabelecimento de objetivos, fixação de metas, definição de estratégias, estimativas de recursos, definição de mecanismos operacionais de execução, acompanhamento, controle e avaliação, cuja dinâmica significa que, concluída a avaliação, a atividade de planejamento será, automaticamente, reiniciada, seguindo, novamente, todas as etapas:

31. No Brasil, o Planejamento Regional antecedeu o Planejamento Nacional, utilizando-se para essa afirmativa, o conceito de processo, ou seja, algo em permanente “*devenir*” ou vir a ser, sem interrupções. Poder-se-ia assegurar que a afirmativa não tem sustentação técnica, considerando que alguns Planos elaborados em governos anteriores, a nível Nacional, como: Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, plano econômico lançado pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra em 1947, no transcurso do seu mandato entre 1946 e 1951, poderia ser considerado como início do processo. Ademais, no governo do Presidente Juscelino foi lançado seu Plano de Metas objetivando realizar, em 5 anos, o desenvolvimento que poderia ocorrer em 50 anos.

32. Nos dois exemplos citados os Presidentes lançaram Planos, que por definição, é um subproduto do planejamento, entretanto, estanque, pois, uma vez concluído o período de execução, o instrumento deixava de produzir efeitos, pelo fato de não ser concebido como um processo.

33. No caso do Brasil, a SUDENE, como Instituição de planejamento, dentro do conceito de processo, foi criada em 15 de dezembro de 1959, enquanto o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento, embrião do Ministério, é de 25 de janeiro de 1962, tendo sido nomeado o economista Celso Furtado que, simultaneamente, era Ministro do planejamento e Superintendente da SUDENE.

34. Retomando a evolução da Instituição, após analisar os aspectos relacionados ao processo de desenvolvimento, detalham-se as etapas de autonomia absoluta, centralização parcial e centralização total.

a) Autonomia absoluta: 1959/1964

35. Na etapa de autonomia absoluta, a SUDENE elaborava Planos Regionais de Desenvolvimento, com os respectivos orçamentos, que eram encaminhados ao Congresso Nacional pelo Presidente da República e, uma vez aprovados, eram transformados em Lei, conseqüentemente, com execução assegurada. No Primeiro Plano Diretor da Instituição foram criados os incentivos fiscais e financeiros, que representava o principal instrumento de financiamento do setor privado, de forma societária, valendo ressaltar que no período 1959/1964 (março) a SUDENE teve autonomia absoluta, pois, além da sua subordinação a Presidência da República, contava com o Ministro do Planejamento Celso Furtado, também, Superintendente da SUDENE.

b) Centralização parcial: 1964/1979

36. Metodologicamente, pode-se considerar que a centralização parcial começou a ocorrer a partir de 1964 quando assumiu o Ministério o Ministro Roberto de Oliveira Campos, com a missão principal de combater a inflação, levando o Ministro à adoção de políticas Nacionais dentre as quais podemos destacar: equilíbrio orçamentário, eliminação de subsídios, controle salarial e preços. A nova estratégia vinculou a SUDENE que passou a estar sujeita a tetos Nacionais.

37. Destaque-se que, conceitualmente, não se pode discordar da orientação ministerial, entretanto, o que foi prejudicial ao Nordeste foi o nivelamento, por baixo, da Região que, progressivamente, deixou de ser prioritária, voltando a predominar interesses de grupos econômicos organizados que tinham melhores condições de obter decisões governamentais. Nesse período o processo decisório passou a ser de natureza Nacional e, progressivamente, o

organismo de natureza regional foi perdendo espaço e, cada vez mais, sendo tratado como uma Entidade não responsável por uma Região altamente prioritária do País.

38. Acredita-se ser importante ressaltar que predominava, à época, duas abordagens no que se refere ao planejamento. Uma delas denominada **Teoria Estruturalista**, através da qual a ação governamental deveria ser predominantemente para infraestrutura – energia, transporte, comunicação e portos, como também, investimentos da indústria de base, como siderurgia. Essa Teoria foi desenvolvida e aplicada, fundamentalmente pela Comissão Econômica Para a América Latina – CEPAL, que teve como um dos principais representantes no Brasil, o economista Celso Furtado. Uma segunda **Teoria denominada Monetarista**, definia as políticas econômicas, atuando nas retrações e expansões da moeda, procurando, através do manejo do crédito e do meio circulante, regular a demanda por parte de empresários e da população, procurando estabelecer uma correlação entre o combate inflacionário e o poder aquisitivo, essa Teoria teve como principal defensor o Ministro Roberto Campos, que sucedeu o Ministro Celso Furtado. Ressalte-se, ainda, que a ação dos estruturalistas foi orientada no sentido de estimular o planejamento regional, centralizada a nível Nacional, ou seja, realizando vinculações permanentes entre as Regiões diretamente com o Ministério do Planejamento, cabendo às instituições regionais de desenvolvimento articular os estados e municípios.

39. Os defensores do monetarismo adotavam como estratégia de desenvolvimento vinculações direta dos estados com o Ministério do Planejamento.

40. Nessa etapa de centralização parcial, que ocorreu entre os anos de 1964 e 1979, foram definidas políticas que provocaram redução na prioridade do desenvolvimento do Nordeste.

41. A implantação, no País, a partir de 1964, de um sistema de governo forte, lideranças regionais foram desarticuladas, o País passou a ter governadores biônicos que eram eleitos por via indireta, indicados pelo Sistema, fatos esses que reduziram a capacidade de reação do Nordeste que, passou a aceitar, passivamente, decisões centralizadoras, nem sempre, compatíveis com o interesse regional.

c) Centralização total: a partir de 1979

42. Período que ocorreu a partir de 1979, caracterizou-se pela institucionalização de Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs, Planos esses elaborados a nível Nacional, com processo decisório centralizado e, que passaram a considerar o desenvolvimento das Regiões, inclusive do Nordeste, apenas, como um capítulo do plano Nacional, perdendo, a Região, a autoridade para elaborar Planos Regionais de Desenvolvimento e os submeter ao Congresso Nacional para transformá-los em Lei.

43. Na etapa de centralização total o Ministério do Planejamento intensificou a exclusão das instituições regionais, cumprindo os dispositivos do Decreto nº 71.353, de 09/11/1972, que instituiu o Sistema Federal de Planejamento. O art. 6º do Decreto nº 71.353 estabelece, textualmente:

“Art. 6º Ao órgão central do Sistema de Planejamento caberá articular com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a nível dos respectivos órgãos centrais de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando compatibilizar os Sistemas de Planejamento, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos relacionados com planejamento, orçamento e modernização administrativa.

§ 1º 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.”

44. Uma simples análise do parágrafo acima demonstra claramente que os organismos regionais ficaram sem funções definidas no Sistema de Planejamento, pois colaborarão “**onde**

couber”, entretanto o decreto não diz **onde caberá, quando caberá** e nem **quem decidirá quando deverá caber** a colaboração.

45. A indefinição quanto aos órgãos de planejamento regional fica mais acentuada quando o parágrafo 2º do mesmo decreto afirma:

“§ 2º Aos órgãos setoriais do Sistema caberá, semelhantemente, articular-se com os seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, visando compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos setoriais.”

46. Na verdade o dispositivo acima deixa evidente que cada Ministério deverá articular-se diretamente com a Secretaria de Estado respectiva, para coordenação, conseqüentemente, deixando de fora o papel do organismo regional, quer seja SUDENE ou SUDAM, conforme a área.

47. No período de centralização parcial, que teve continuidade na centralização total, quando os instrumentos formais eram retirados da SUDENE, a Instituição, utilizando a sua experiência, desenvolveu uma nova estratégia, centrada em atividades de negociação, tentando induzir as autoridades Federais Nacionais a tomar decisões de interesse do Nordeste.

48. O esvaziamento institucional da SUDENE refletiu-se diretamente no Conselho Deliberativo, que passou a contar nas suas reuniões com poucos governadores, porque eles entendiam que a orientação do Poder Central era no sentido dos estados realizarem relacionamentos diretos com os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, bem como com os ministérios setoriais.

49. A SUDENE, progressivamente, na medida em que perdia espaço institucional, foi obrigada a concentrar seus esforços no campo de incentivos fiscais e financeiros (FINOR) e auxílio às populações regionais nos períodos emergenciais – seca ou enchente. O importante a registrar é que a Instituição foi obrigada a concentrar esforços nessas áreas, embora o órgão de desenvolvimento regional, com ampla experiência na área de planejamento e programação, continuasse realizando estudos e pesquisas da maior importância para o Nordeste e o Brasil, como a institucionalização, a partir de 1970, do Sistema de Contas Regionais, criando condições para ser possível calcular as taxas do Produto Interno Bruto – PIB; Produtos Setoriais – Agricultura, Indústria e Comércio e a Formação Bruta de Capital Fixo, com base em pesquisas primárias, realizadas pela própria Entidade, sem aceitar, passivamente, meras extrapolações do PIB Nacional, metodologia adotada pelo IBGE.

C) ESTRATÉGIA INICIAL DA SUDENE

50. A estratégia inicial foi no sentido de conhecer a Região, pois somente assim, seria possível propor alternativas de desenvolvimento. Os trabalhos, na fase de diagnóstico, concentraram-se em pesquisas, levantamentos aerofotogramétricos, estudos e treinamento de uma equipe básica capaz de tratar os problemas e potencialidades, dentro de um enfoque de desenvolvimento.

51. Ressalte-se que o desenvolvimento visa aumentar o Produto Interno Bruto - PIB, através da combinação dos fatores de produção pela utilização de tecnologias adequadas. Não havia na Região pessoal qualificado, tendo a Instituição, concedido bolsas para cursos de engenharia, agronomia, geologia e economia, visando criar uma massa crítica em condições de participar de um processo de desenvolvimento.

52. Ao lado do programa junto as universidades, foram iniciados cursos objetivando treinar profissionais formados de várias categorias, visando criar condições em suas respectivas áreas, fazendo com que os profissionais tratassem os problemas e potencialidades, dentro do enfoque de desenvolvimento.

53. Com a participação CEPAL, a SUDENE ministrou cursos para técnicos da própria Entidade e dos estados, para poder trabalhar em termos de um sistema regional, criando assim, um novo profissional denominado Técnico em Desenvolvimento - TDE.

54. As primeiras programações concentraram os recursos na construção de uma infraestrutura mínima, capaz de permitir a implantação de um projeto de desenvolvimento.

55. Considerando que uma das causas que levaram o Poder Federal Central a instituir a SUDENE foram as tensões sociais, agravadas pelo fenômeno das secas que, periodicamente, assolavam a Região, secas essa que continuam ocorrendo, a SUDENE priorizou o semiárido do Nordeste, região com grande aridez nas suas terras e, em termos meteorológicos, são regiões nas quais a precipitação pluviométrica é inferior 800 mm.

56. A área semiárida Nordestina representa mais de 50% da área total da Região, pois, o Nordeste tem 1.500.000 km² e o semiárido, na ordem de 980.000 km².

57. Na verdade, a definição de diretrizes e políticas para a Região implica, obrigatoriamente, em considerar as alternativas para o desenvolvimento do semiárido.

D) EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

58. Os resultados positivos do Nordeste, em termos institucionais e socioeconômicos, levaram outras regiões do País a reivindicarem o mesmo tratamento, no sentido de serem criadas instituições regionais em seus espaços geográficos, pois sentiam que assim, poderiam contar com recursos de incentivos e fontes especiais de financiamentos.

59. Em decorrência das articulações das lideranças dos estados do Norte, foi criada em 27 de outubro de 1966, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, Lei 5.173, nos mesmos moldes da SUDENE, com planos diretores aprovados pelo Congresso, contando, também, com incentivos fiscais e financeiros, que passaram a ser divididos entre o Nordeste e o Norte, na proporção de 50% para cada Instituição.

60. Em 1967, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Sul - SUDESUL, SUDESUL, pelo Decreto Lei nº 301, de 28 de fevereiro, enquanto, também, em 1967 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, Lei nº 5.365, de 1º de dezembro, todas no mesmo modelo da SUDENE e, para a Região SUDESTE, foi criada uma Secretaria Especial de Desenvolvimento, na estrutura do Ministério do Interior.

61. Quanto a outras instituições regionais, torna-se importante citar o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, cuja Lei de sua modernização, transformando-o em autarquia federal é de 1963, enquanto a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, foi aprovada em 1974, transformando a instituição anterior que tinha atuação somente no São Francisco.

62. Ressalte-se que em 1990, foram extintas a SUDECO e a SUDESUL. A SUDENE e a SUDAM, foram extintas em 2001.

63. A SUDENE foi recriada por Lei Complementar sancionada em janeiro de 2005 e, em seguida, a SUDAM e a SUDECO. Com relação a Região SUL, há um Projeto de Lei tramitando no Congresso desde 2009, porém, as lideranças empresariais da região e os governos estaduais decidiram criar o Consórcio Público de Desenvolvimento – CPD, de natureza federal e, no momento, estão sendo realizadas negociações para apresentação e aprovação, pelo Congresso Federal, da Lei que autoriza a instalação e funcionamento do Consórcio.

E) RESULTADOS

64. Considerando que a SUDENE foi a primeira experiência de planejamento regional, surgindo, posteriormente, as demais instituições, serão explicitados, a título de exemplos, alguns resultados obtidos pela atuação de uma instituição de desenvolvimento regional.

65. O objetivo é apresentar o mínimo de estatística e, quando fizer, serão de natureza global, destacando-se, também, os resultados qualitativos da atuação de organismos regionais.

66. No caso do Nordeste pode-se afirmar que nos idos de 1960 a economia representava, 12% da economia Nacional, enquanto a renda per capita era inferior a média Nacional. Atualmente, a participação da economia regional é de 14%, adicionando, apenas, 2 pontos. A renda per capita continua inferior a média do País. Na interpretação desses dados é preciso considerar a base econômica sobre a qual os percentuais são aplicados. Exemplificando, pode-se afirmar: 8%, sobre uma base de 200, gera um aumento de 16 pontos, enquanto o crescimento de 4% sobre uma base de 500, provoca um aumento de 20 pontos, situação que permite concluir que o fato do Nordeste ter apresentado taxas de crescimentos superiores ao do Brasil, em algumas décadas, embora possa significar redução de disparidades, não implica que essa redução seja na mesma proporção das taxas de desenvolvimento.

67. Com o objetivo de justificar a afirmativa de taxas superiores ao do Brasil, cita-se alguns dados globais: no período compreendido entre 1991 e 2009, ou seja, 18 anos, o Nordeste cresceu uma taxa de 3,4% e o Brasil 3,2%; de 2002 a 2009, o Nordeste cresceu a taxa de 4,2% e o Brasil 3,4%.

68. As repercussões econômicas do crescimento, embora tenham gerado melhorias substanciais nos indicadores demográficos e sociais da Região, não foram suficientes para criar condições de o Nordeste alcançar os indicadores da média Nacional. Na verdade, houve melhorias representativas, podendo citar o que ocorreu de 2002 a 2008 comparado com a média nacional: redução da Taxa Bruta de Mortalidade em 10,8%; diminuição da Taxa de Mortalidade Infantil em 16,9%; aumento da Esperança de Vida ao Nascer em 5,6%; crescimento da Média de Anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais em 21,6%; redução da Taxa de Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade em 17,1%, enquanto o Índice GINI decresceu 5,9%.

69. Os dados estatísticos, acima mencionados, constam do trabalho denominado A EVOLUÇÃO RECENTE DO QUADRO SOCIOECONÔMICO DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, de autoria do economista Herodoto de Sousa Moreira, especialista em estatísticas econômicas e sociais, tendo sido dirigente do Departamento de Contas Regionais da SUDENE.

70. Em termos qualitativos, avaliação geralmente não realizada, pode-se afirmar que a Região foi estruturalmente transformada. A Instituição ministrou diretamente, ou financiou, vários cursos de técnicos em desenvolvimento, programadores educacionais, programadores agrícolas e programadores industriais, para técnicos da própria SUDENE, dos estados e municípios.

71. No campo da execução ficou evidente a falta de capacidade operacional da Região, tendo, a SUDENE, criado várias empresas regionais, sob a forma de economia mista, posteriormente extintas, pela própria SUDENE, na medida em que os estados melhoravam as suas respectivas capacidades operacionais, dentre as quais pode-se citar: Companhia Nordestina de Abastecimento – CAMESA, posteriormente extinta tendo sido sucedida pelas atuais CEASA's; Companhia de Água e Esgoto do Nordeste – CAENE, também extinta, na medida em que os estados foram criando as suas próprias economias mista; Companhia de Energia do Nordeste – CERNE, seguindo a mesma orientação, foi extinta quando os estados começaram a melhorar suas capacidades operacionais e criação suas instituições como CEPISA, no Piauí e CELPE em Pernambuco; Companhia Nordestina de Perfuração de Poços – CONESP, também extinta quando os estados estruturaram seus órgãos para executar os programas dessa natureza; a SUDENE deu origem ao SEBRAE de hoje porque foi na Instituição que foi criada, inicialmente, o Núcleo de Administração Industrial, ampliados para Núcleo de Assistência Empresarial, tendo uma nova transformação para os denominados Centro Assistência a Pequenas e Médias Empresas, que, pelo sucesso, passou a ser financiado pelo BNDE, que estendeu a experiência para todo o País, sendo esses Centros, posteriormente, transformados, por Lei Federal, no atual SEBRAE.

72. Na área creditícia, a SUDENE associou-se aos bancos estaduais que existiam em quase todos os estados, participando do capital social, retirando-se posteriormente. Financiou a elaboração de cursos de mestrado e doutorado nas universidades, principalmente nos campos de economia e engenharia da produção, desde que, atrelados os objetivos do desenvolvimento.

73. Os efeitos resultantes do efeito multiplicador de uma estratégia dessa natureza nem sempre são ressaltados, entretanto, contribuíram, decisivamente, para implantação de estratégias voltadas para tratar os problemas regionais dentro de um enfoque de antecipação, ou seja, de planejamento, objetivando, assim, racionalizar a utilização de recursos escassos. Em 1970 criou o Sistema Regional de Promoção de Exportações, PROMOEXPORT, tendo, a execução, cada federação de indústria dos estados da Região.

74. Poder-se-ia realizar análises comparativas de indicadores sociais de educação, saúde, saneamento, que apresentam resultados positivos, embora seja importante tornar expresso que, nem sempre esses resultados foram consequência, exclusivamente, de ações regionais pois, decorreram, também, de políticas Nacionais destinadas à Região.

III - PROPOSTAS

75. As análises realizadas evidenciam a necessidade, pela importância, da criação e funcionamento de entidades regionais de desenvolvimento, integradas a nível Nacional, com funções específicas de tratar os problemas e potencialidades das Regiões, cabendo aos governos estaduais o tratamento dos assuntos diretamente relacionados com suas respectivas áreas geográficas.

76. O exame da evolução do planejamento regional, evidencia que nas estruturas das organizações, participam o Poder Político e o setor privado - agricultura, indústria e comércio, situação que exige análise aprofundada sobre políticas de desenvolvimento, provocando assim, ações de negociação, não permitindo decisões unilaterais por parte do Governo Federal Central, nem de grupos econômicos nacionais ou regionais, contrárias aos interesses das regiões.

77. As ações programáticas e alguns programas regionais, servem como exemplos da necessidade de os articular e coordenar, podendo-se destacar:

1 – ENERGIA

78. **Realização imediata de estudos específicos sobre oferta de energia para o Nordeste, condição essencial para a programação do desenvolvimento** – Atualmente a CHESF tem uma potência instalada de 10.660 MW, com oferta de 6.000 MW de energia média, ou seja, firme ou assegurada, aquela que, efetivamente, está a disposição do consumidor, não sendo suficiente para atender a demanda do Nordeste que, no momento, varia entre 9.000 e 9.500 MW. Ressalte-se que a capacidade instalada da CHESF é composta de 10.300 MW de origem hidrelétrica e 360 MW de termelétricas. O complemento de energia para atingir a necessidade do consumo do Nordeste é suprido por energia termelétrica de outros segmentos, cuja capacidade instalada é de 6.000 MW, com uma produção média em torno de 3.500 MW, completando assim, os 9.500 MW que a Região necessita.

79. A capacidade de geração de energia por parte do Rio São Francisco está esgotada, e a segunda fonte de energia de base que possui, tecnicamente, condições de assegurar um processo estável de desenvolvimento é a termelétrica, entretanto, bem mais cara do que a hidrelétrica cujo KW oscila em torno de R\$ 80,00, enquanto a termelétrica está em torno de R\$ 350,00 e a eólica ou solar, varia na ordem de R\$ 130,00. A energia nuclear caracteriza-se como a terceira fonte de energia de base, aquela que assegura um processo contínuo de desenvolvimento, entretanto, exige cuidados especiais, mesmo sendo usada, intensivamente, em países como França, Alemanha, Japão e Rússia.

80. A energia eólica e a solar não são de base, embora devam ser usadas como fontes complementares, porém não se pode realizar uma programação de desenvolvimento considerando, exclusivamente, essas fontes, porque elas não possuem capacidade de acumulação, conseqüentemente, podem concorrer para descontinuidade da execução dos projetos. Na verdade são essenciais, exigindo um plano operacional que mantenham o equilíbrio entre as fontes estáveis, ou de base, e a energia eólica e solar, amplamente passíveis de crescimento no Nordeste.

81. Com relação as opções quanto as hidrelétricas em construção no Rio Madeira, Jirau (3.750 MW) e Santo Antônio (3.568 MW), como também, a de Belo Monte (11.233 MW), no Rio Xingu, perfazendo um total de 18.551 MW, de capacidade instalada, o Nordeste não terá condições de receber energia, diretamente, das hidrelétricas. Infelizmente, essas hidrelétricas, por problemas fundiários e de meio ambiente, foram obrigadas a serem concebidas e estão sendo construídas, dentro do conceito de “**fió d’água**”, não tendo, conseqüentemente, lagos de acumulação, situação que pode gerar instabilidade no fornecimento de energia elétrica pois, há uma dependência direta das precipitações meteorológicas.

82. Com relação ao problema energético do Nordeste, vale deixar claro, por ser da maior importância, “**que o Nordeste perdeu o bonde da história**”, considerando que, quando o governo decidiu sobre a destinação da energia gerada concentrou, integralmente, a produção para o Sudeste. Como consequência, as linhas de transmissão das hidrelétricas, são em corrente contínua, não permitindo sangrias no percurso.

83. O Nordeste deveria ter linhas de transmissão dessas hidrelétricas diretamente para centros de cargas na Região, Salvador, Recife ou outra capital, entretanto, a Região foi passiva, não tomando consciência, à época, dessa decisão, quanto a necessidade de energia para o Nordeste e, na situação atual, terá de usar energia termelétrica ou comprar as sobras do Sudeste com acréscimo de tarifa, considerando os pedágio que a Região terá de pagar entre o Sudeste e o Nordeste.

84. Na verdade, faltou uma instituição regional de desenvolvimento, com estudos consistentes sobre o assunto e, seguramente, o Conselho Deliberativo da Entidade, integrado por governadores, setor privado e pelo próprio Governo Federal, teria discutido, técnica e politicamente, o assunto e encontrado uma solução que atendesse os interesses das regiões do País.

2 - EIXOS DE INTEGRAÇÃO DA ECONÔMICA REGIONAL

85. **Estudos para efeito de implantação sobre Eixos de Integração Intrarregional** - Cada região precisa ter como um dos seus objetivos, programar eixos de integração rodoviário, ferroviário, hidrográfico e aéreo, visando induzir integração intrarregional, com a finalidade de criar condições para desenvolver as cadeias produtivas, verticalizando o processo, de forma a agregar as atividades dentro da própria região, criando assim, emprego e renda. A orientação será no sentido de evitar que uma área produtora de grãos exporte o produto como matéria prima ao invés de montar indústrias que permitam o esmagamento para a extração do óleo e a sua refinação para utilização múltipla pela sociedade.

3 - INTERLIGAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

86. **Delegar à Instituição Regional de Desenvolvimento, o papel de articular e coordenar o programa na Região** – No caso do Nordeste, o programa conhecido como Transposição do São Francisco, caracteriza-se como de natureza sub-regional, envolvendo vários estados da Região, pressupondo-se que o seu tratamento institucional, econômico e social deva ter a participação de todos os estados envolvidos. Na verdade, isso não ocorre, pois, tem como principal planejador e executor, **exclusivamente, o Governo Federal**, através de um único Ministério, que é o da Integração Nacional.

87. A estratégia adotada, que não considera os estados no processo, nas fases de concepção, execução, acompanhamento e controle, vem sendo executada com lentidão, pela inexistência de uma instituição regional, que articule os atores envolvidos, no sentido de

Rua Leonardo Bezerra Cavalcante, 672, Casa Forte, Recife – PE.

Telefone: 81 3441-9478/3268-9644. E-mail: inad@inad.com.br. Site: www.inad.com.br

identificar resultantes no interesse de todos. A SUDENE, como instituição regional, deveria ser a responsável, no Nordeste, por todo esse trabalho, através do seu Conselho Deliberativo e da Secretaria Executiva, fato que poderia evitar vários problemas, pois as programações seriam discutidas política e tecnicamente, conseqüentemente, aumentando a viabilidade de execução, evitando a situação atual de um programa que deveria ter sido concluído em 2010, apresentando, no momento, índice de execução de 43%.

88. Inicialmente, existiram conflitos entre os estados doadores da água – Minas; Bahia; Sergipe e Alagoas e os estados denominados receptores - Pernambuco; Paraíba; Rio Grande do Norte; Ceará e Piauí, neste último, em decorrência, ainda, de estudos que foram contratados pelo Ministério da Integração Nacional.

4 - TRANSNORDESTINA

89. **Delegar à Instituição Regional de Desenvolvimento, o papel de articular e coordenar o programa na Região** – Esse programa, que foi instituído para estabelecer uma malha ferroviária partindo de Eliseu Martins, no sul do Piauí, seguindo para Salgueiro, em Pernambuco, onde se divide em um ramal Salgueiro/Suape e outro Salgueiro/Piquê/Carneiro/Porto de Pecém, na Grande Fortaleza, resultou de uma licitação e consequente concessão a um grupo privado. Como o de Transposição, é conduzido, apenas, por um Ministério, no caso, o de Transportes, não tendo a participação dos governadores e nem de segmentos da sociedade, o que poderia acontecer se a Instituição de Desenvolvimento Regional, no caso, a SUDENE, através do seu Conselho Deliberativo e da Secretaria Executiva, participasse da concepção, aprovação, execução e acompanhamento.

90. Torna-se importante destacar que as sucessivas paralisações provocaram um índice de execução na ordem de 35% e, os estados participantes tomam conhecimento das decisões unilaterais do Governo Federal.

91. Os exemplos, acima, mencionados, ressaltam a importância do planejamento do desenvolvimento regional, tendo em vista que deverá caber aos estados as atuações diretamente relacionadas com o espaço geográfico de cada um, enquanto, os chamados programas sub-regionais, precisam ser tratados por Instituições regionais, uma vez que envolvem vários estados, sendo, a estratégia, orientada no sentido das Regiões se integrarem a nível Nacional, porque elas não são independentes e devem, necessariamente, atuar no sentido de serem alcançados os objetivos e metas do País.

5 - SEMIÁRIDO

92. **Instituir um programa integrado para a promoção do desenvolvimento econômico e social do semiárido, estabelecendo a centralização institucional das instituições existentes atualmente, em grande número, nem sempre desenvolvendo atividades convergentes** – Os assuntos do semiárido são tratados por várias instituições e/ou empresas, dentre as quais, destaca-se: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, em Brasília/DF; o Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido – CPATSA, em Petrolina/PE e o Instituto Nacional do Semiárido – INSA, em Campina Grande/PB.

IV - CONCLUSÕES

- a) Planejamento regional, conceitualmente, é essencial como instrumento de promoção do desenvolvimento, considerando a diversidade dos espaços brasileiros, exigindo diretrizes e políticas definidas em função dos problemas e potencialidades de cada Região;
- b) A evolução histórica que induziu o Poder Federal Central a instituir um organismo de desenvolvimento regional, no caso a SUDENE, que foi a primeira entidade dessa natureza no País, **resultou da movimentação econômica e social do próprio Nordeste, levando a área política Nacional a tomar consciência de que a falta de ações para promover o desenvolvimento do Nordeste estava gerando uma situação social insustentável que poderia por em risco a estabilidade política e social do sistema prevalecente;**
- c) A análise do processo de desenvolvimento de Nordeste, deixa evidente que poder não se divide, sendo necessário conquistá-lo e, as conquistas pressupõem lutas e estratégia no sentido de sua manutenção;
- d) Os estados deverão atuar, nos seus espaços geográficos, atribuindo à uma Instituição Regional de Desenvolvimento, estudos, pesquisas, definição, articulação e coordenação dos programas sub-regionais, inclusive, acompanhando as suas execuções;
- e) A sequência dos fatos relacionados, suas respectivas análises e proposições, evidencia a importância das instituições regionais como instrumentos capazes de assegurar o planejamento e a execução de programas de desenvolvimento, orientados para aumentar, ao máximo, a produtividade de recursos escassos, objetivando, assim, atender os interesses da população;
- f) O Nordeste precisa, urgentemente, realizar estudos objetivando identificar fontes alternativas de energia, capazes de assegurar o seu desenvolvimento, pois, considerando as variáveis atuais, **não há condições de executar um programa de desenvolvimento compatível com a necessidade de melhorar o padrão e a qualidade de vida da população.** A capacidade de geração de energia de base (estável) por parte do Rio São Francisco, está esgotada, as hidrelétricas em construção no Norte do País estão orientadas, diretamente, para a Região Sudeste e, o Nordeste, poderá ter as sobras dessa energia, entretanto, com tarifas mais caras, pela existência de pedágio da transmissão. A energia termelétrica, em princípio, é incompatível com os custos do desenvolvimento, enquanto as energias eólica e solar, embora abundantes no Nordeste, não são energia de base, podendo ser utilizadas, apenas, como energia complementar. A tendência da utilização da energia nuclear, embora seja energia de base, exige estudos especiais;
- g) Os programas sub-regionais de cada região deveriam ser delegados às entidades regionais de desenvolvimento – SUDENE, SUDAM, SUDECO e a instituição do Sul do País, em fase de criação, no caso do Nordeste o exemplo seria a Interligação das Bacias Hidrográficas, popularmente denominada Transposição do São Francisco, como também, a Transnordestina.

V - CONCLUSÃO SÍNTESE

Desenvolvimento regional caracteriza-se como fundamental para promover o desenvolvimento Nacional capaz de definir objetivos, fixar metas, estabelecer estratégia e táticas em condições de harmonizar a utilização dos recursos disponíveis, em função dos objetivos, metas, estratégias e táticas do País.

BIBLIOGRAFIA

APELO À NORDESTINIDADE: Anais do I Fórum Nordeste 2030/Organizadores: Luiz Gozaga Paes Landim, Leonides Alves da Silva Filho – Recife: Fac Form, 2014.

MOVIMENTO ACORDA NORDESTE – RECRIAÇÃO DA SUDENE: RETRATO DE UMA LUTA – Coordenador Geral Leonides Alves da Silva Filho – Recife: MANO, 2008.

Silva Filho, Leonides Alves da
PIAUÍ: UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO – Recife: Comunigraf, 2010.

Silva Filho, Leonides Alves da
SUDENE 50 ANOS: UMA ABORDAGEM POLÍTICA, INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA – Recife: Comunigraf, 2009.

Registro: O Autor da Palestra, Professor Leonides Alves da Silva Filho, agradece a profissional Aline Monteiro pela participação nos trabalhos de pesquisa e na redação.