

SUDENE — ESTRATÉGIA E DESENVOLVIMENTO

Gen EVANDRO MOREIRA DE SOUZA LIMA

Falar sobre o Nordeste é falar sobre uma Região de indiscutível importância sob todos os aspectos: econômico, social, histórico, político, estratégico etc.

Falar sobre a SUDENE é falar sobre a luta que vimos empreendendo no sentido de dotar esta Região dos meios necessários a um rápido desenvolvimento. Nordeste e SUDENE são, portanto, temas inseparáveis nos dias atuais.

Começemos por um sucinto esboço histórico.

Desde os tempos coloniais a região compreendida entre os Estados da Bahia e do Maranhão sobressaiu-se no território brasileiro. Isto devido a vários fatores, sendo de considerar-se, inclusive, a localização da capital brasileira na Bahia. Mesmo à época das capitanias hereditárias, entretanto, o atual Estado de Pernambuco já prosperava. Com o chamado ciclo do açúcar, a economia brasileira dependia, praticamente, do Nordeste.

Esta situação se manteria durante mais de dois séculos, superando mesmo a fase de transferência, na segunda metade do século 18, da capital para o Rio de Janeiro. Ainda à época Imperial, o Nordeste se destacava como uma área eminentemente decisiva dentro do contexto sócio-político-econômico nacional.

A decadência nordestina começou por ocorrer, em etapas, a partir de inícios do século passado, com a transmigração da família real para o Brasil. O florescimento do Rio de Janeiro, de par com os efeitos gerados pelos ciclos econômicos do ouro e do café, representaram o deslocamento, do Nordeste para o Centro-Sul, do dinamismo econômico-cultural do País, com a queda, no mercado internacional do açúcar — pela concorrência que o Caribe passou a impor —, bem como com a ocorrência de estiagens que representavam verdadeiros flagelos, a Região foi-se retardando no processo ascensional brasileiro. As secas do último quartel do século passado se repetiriam ciclicamente, empobrecendo a economia da área e provocando o êxodo rural e urbano em demanda das terras mais férteis e subtemperadas do Centro-Sul.

Surgiu, assim, o fenômeno das distorções inter-regionais, agravadas com o tempo. O confronto entre o Centro-Sul e o Nordeste começava por demonstrar, já na primeira metade deste século, a gravidade da situação.

Esta, no entanto, se tornaria insustentável após a Segunda Guerra Mundial, com o conseqüente surto industrializador experimentado pelo Brasil e com a constatação da necessidade de um crescimento uniforme. Não foi difícil detectar o contraste que tomava corpo. O Brasil crescia desconjuntamente.

Estados como São Paulo, Minas, Guanabara e Rio de Janeiro ingressavam, de fato, na revolução tecnológica moderna, exibindo bons índices de industrialização, de renda "per capita", de urbanização, de produtividade na agricultura, de sofisticação no processo produção-comercialização-consumo etc. A estes, juntar-se-iam outros Estados, como o Paraná e o Rio Grande do Sul, configurando um quadro que, de certa forma, demonstrava que as terras localizadas à altura e abaixo do Trópico de Capricórnio estariam fadadas ao grande processo de evolução na América Latina, em contraste com as regiões tropicais e equatoriais.

Esse tipo de crescimento, entretanto, resultava prejudicial ao Brasil. As razões são evidentes. De nada adianta — ou pouco adianta — desenvolver uma área em detrimento de outra, dentro da mesma Nação. Os efeitos se mostram negativos, mesmo para as próprias áreas desenvolvidas. Num raciocínio lógico e realístico, sem quaisquer conotações emocionais, é esta a conclusão a que se chega: as áreas engajadas no processo produtivo em grande escala necessitam, pelo menos, de consumidores para os seus produtos, fora de suas fronteiras. Há um outro raciocínio, porém, não menos lógico e realístico: somos uma Nação no mais alto sentido sociológico do termo. Somos um povo de admirável unidade, em todos os campos. Portanto, temos de crescer unidos, como devem crescer os irmãos.

Foi, então, criada a SUDENE.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Interior. Sua missão: minimizar ou eliminar os desequilíbrios inter-regionais, mormente entre o Nordeste e o Centro-Sul.

A SUDENE estaria afetos o planejamento e a coordenação do crescimento sócio-econômico regional. Ressalte-se, portanto, que não lhe estavam afetas, como não estão, as tarefas executivas. Estas deveriam caber a órgãos de níveis federal, estadual, ou municipal, sob a coordenação da agência de desenvolvimento.

• • •

Cuidamos ser indicado, a esta altura, fazer algumas considerações sobre o que se entende por Centro-Sul e Nordeste, áreas que servi-

ram de ponto de partida para a detecção do descompasso e, por conseguinte, para a criação da Autarquia.

Para estes fins, o Centro-Sul se estende desde o Estado de Minas Gerais até o Rio Grande do Sul, incluindo o sul de Goiás e excluindo o norte de Minas. Quanto ao Nordeste, abrange as terras compreendidas entre o norte de Minas Gerais e todo o Estado do Maranhão, exclusive Goiás.

Este é o o chamado Nordeste da SUDENE ou o Grande Nordeste, de 1,6 milhão de quilômetros quadrados, quase 30 milhões de habitantes, abrigando em suas fronteiras *nove Estados*, parte de um outro, além do Território Federal de Fernando de Noronha.

É uma região dispare em sua fisionomia, composta de Estados de larga extensão territorial — como Bahia e Maranhão —, ao lado de outros com áreas inferiores a 100 mil quilômetros quadrados, como os cinco Estados costeiros que compõem o Nordeste Oriental. A propósito, é o Nordeste a região brasileira mais dividida em termos de Geografia Política.

As disparidades intra-regionais, no que tange à Geografia Física, também são acentuadas. Seis grandes sub-regiões fisiográficas caracterizam a área, desde o Litoral-Mata até os cerrados e as terras pré-amazônicas do Maranhão.

Se disparidades existem no Nordeste, muitos são os traços que assemelham e aproximam os seus diversos Estados e sub-regiões. Assim, o chamado Polígono das Secas, área delimitada por lei em 1951 como aquela em que maior é a incidência do fenômeno, estende-se por aproximadamente 950 mil quilômetros quadrados, isto é, quase dois terços de toda a Região. Este, contudo, é o Polígono "legal", de área bem superior à do Polígono "real", qual seja, o abrangente das regiões que têm sido deveras afetadas pela estiagem nos últimos tempos. Mesmo assim, são consideráveis as dimensões geográficas em que predomina o clima semi-árido.

Uma característica que aproximava e integrava as diversas sub-regiões nordestinas, era o subdesenvolvimento. Apesar de, na década de 50, já se notarem traços de uma incipiente industrialização e de um relativo progresso econômico em alguns poucos Estados — como é o caso de Pernambuco e Bahia —, o fato é que todo o Nordeste era uma Região identificada no atraso e no subdesenvolvimento, com índices baixíssimos de renda "per capita", processos obsoletos de cultivo da terra e de distribuição dos produtos, ausência quase total de infra-estrutura e, acima de tudo, uma mentalidade que era fator e reflexo desse estado de coisas. A apatia, quando não o desespero do homem nordestino, ante a grandiosidade do problema, era a nota marcante de uma época não recuada no tempo, mas já em grande parte superada.

Tudo isto numa região de grande tradição histórica, densamente povoada em muitas de suas áreas, com uma extensão territorial superior à de todos os países da América do Sul, à exceção do próprio Brasil e da Argentina.

• • •

Sob o ponto de vista estratégico, não é menor a importância do Nordeste. O assim denominado Saliente Nordestino, que se estende desde o Recôncavo Baiano aos limites do Maranhão com o Pará, teve seu significado estratégico reconhecido há séculos. Os pontos mais orientais do Brasil, da costa alagoana à rio-grandense do Norte, tiveram papel proeminente a desempenhar como base logística durante a Segunda Guerra Mundial. Do Recife e de Natal, aviões aliados alçaram vôo em direção à África, cruzando o estreito Natal-Dakar. Nas costas nordestinas, de há muito cobiçadas, desenrolaram-se ações bélicas. A distância que separa o Nordeste da África e, por via de extensão, da Europa, tem sido cada vez mais encurtada com o progresso. A importância crescente do Atlântico Sul, tanto sob o aspecto comercial quanto sob o ponto de vista de estratégia, coloca o Nordeste em posição de realce.

Isto, sob o aspecto externo.

A nível doméstico, o mesmo fenômeno ocorre. Tanto que a situação de atraso em que se encontrava mergulhada a Região determinou sua inclusão entre os itens de interesse da Segurança Nacional. A criação da SUDENE, em fins da década de 50, era o resultado, portanto, de toda uma gama de fatores determinantes.

Antes dela, porém, somente algumas poucas providências de profundidade com caráter de permanência haviam sido adotadas. É o caso, por exemplo, da CHESF e do BNB. Isto não significa que tudo o que havia sido feito até então, através do combate às secas, se tivesse perdido com o tempo e representasse tão-somente uma série de soluções paliativas. O que desejamos caracterizar é que, apenas quando o Governo Federal realmente passou a encarar o problema nordestino em toda a sua magnitude, é que se começou a implantar uma nova mentalidade e o país inteiro passou a enfocar a problemática em sua verdadeira dimensão.

A criação da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso, com o aproveitamento do manancial do São Francisco, representou, de fato, o início da redenção do Nordeste. O funcionamento da CHESF, cujo raio de ação passou a expandir-se com o tempo, teve o matiz de uma fase deveras marcante na história da Região. Dela — pode-se dizer — nasceu todo um séquito de realizações de alto significado regional, obra infra-estrutural que é, assentada na realidade de então e de agora, vez que foi projetada também para o futuro.

A criação do Banco do Nordeste do Brasil, que começou a operar em 1954, foi outra decisão acorde com os novos tempos do Brasil da época. O papel que o Banco passou a desempenhar — e que a cada dia mais se fortalece — no progresso de todos os setores da economia nordestina, é dificilmente mensurável.

Já então, no decênio 50/60, passava-se a falar sobre o Nordeste sem as infalíveis ilações com a seca e o êxodo. Mesmo assim, a grande estiagem de 1958, de lamentáveis reflexos na produção agrícola e industrial da Região, apressaria a instalação de um órgão que realmente funcionasse, em nome do Governo da União, como fomentador do desenvolvimento nordestino.

No mesmo ano de 1958, o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste — GTDN, realizava amplo e aprofundado estudo sobre a problemática regional. Pela primeira vez de forma sistemática e científica, mergulhava-se nas fontes mais fundas que determinavam o atraso da Região. Seria um documento altamente importante, o elaborado pelo GTDN. E dele muito se serviriam os técnicos da SUDENE.

A Lei n.º 3.692, que criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, veio a lume em dezembro de 1959. A SUDENE, portanto, inaugurou a década de 60, embora seu I Plano Diretor só tenha passado a vigorar no ano seguinte. Nele se estabeleciam as diretrizes fundamentais do Órgão, seu funcionamento e atribuições. O mesmo ocorreria com os demais. O II Plano vigoraria de 63 a 65, O III de 66 a 68. E o IV de 69 a 73. Aqui, ocorreu uma alteração, com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, que passará a substituir o IV Plano, a partir do ano de 1972 e até o ano de 1974.

São, os Planos Diretores, o resultado de todo um esforço voltado para o estudo, a pesquisa e a vivência. Eles consubstanciam a política da SUDENE para cada etapa determinada, com base em todo um elenco de observações e de experiências acumuladas ao longo dos anos. Embora eles representem um conjunto de certa forma harmonioso, sendo um Plano como que a continuação do que havia sido previsto e/ou realizado durante a vigência do anterior, a verdade é que cada um deles traz as inovações que resultam daquela experiência. Ademais, os objetivos e metas são alterados de conformidade com as novas necessidades criadas pelo desenvolvimento, excluídos os programas que porventura não tenham logrado o êxito pretendido e reforçando-se ou aprimorando-se os que tenham resultado satisfatórios.

Uma análise, mesmo que perfunctória, dos quatro Planos Diretores da SUDENE põe à mostra as tônicas reservadas a cada um deles, à proporção em que se ia alterando a fisionomia regional. Assim, os primeiros Planos evidenciam a preocupação em que se criasse no

Nordeste um embasamento infra-estrutural indispensável a qualquer projeto de desenvolvimento.

A Região carecia de obras infra-estruturais em todos os aspectos, a despeito da já mencionada energia elétrica da CHESF. Cuidou, então, a SUDENE de atacar o problema em toda a sua extensão, com respaldo em investimentos do setor público. Desta forma, pôde ser realizado um programa global de obras de infra-estrutura na Região, trabalhos estes que ainda não estão concluídos em sua totalidade, mas que foram suficientes para transformar a paisagem nordestina.

Com efeito, durante o decênio anterior, a ação direta ou indireta da SUDENE foi, em grande parte, responsável pela consolidação do processo de desenvolvimento regional. Os índices de crescimento experimentados pela Região, na década 60/70, foram maiores do que os registrados para o Brasil como um todo. Estes resultados foram obtidos em decorrência de um esforço coletivo respaldado numa política econômica racional, que teve no planejamento seu alicerce primeiro.

Alguns números nos poderão dar uma idéia aproximada das transformações que se operaram na Região.

Em termos de infra-estrutura, verificaram-se aumentos percentuais da seguinte ordem: rodovias pavimentadas — 830%, passando de 930 quilômetros por volta de 1960 para 8.660 quilômetros em 1970; geração de energia elétrica — 310%, isto é, de 280 MW para 825 MW. A participação do Nordeste, no País, aumentou de 4,7 para 7,8%.

No que tange à melhoria dos recursos humanos, registrou-se um aumento de matrículas do ensino primário da ordem de 100%, enquanto o ensino secundário atingiu cerca de 300% e o superior 200%. Ressalte-se, neste setor, que a SUDENE promoveu aproximadamente 400 cursos sobre mais de 100 especialidades, treinou cerca de 13.000 pessoas — a maioria de nível superior — havendo proporcionado mais de 1.400 bolsas de estudos no Exterior.

Os conhecimentos sobre os recursos naturais da Região foram sobremodo ampliados através de mapeamentos geológicos, pesquisas minerais, estudos pesqueiros, planos cartográficos, levantamentos agrológicos, hidrogeológicos.

Mais de duas centenas de cooperativas rurais e de pesca foram atendidas pela SUDENE, através da prestação de assistência técnica financeira e administrativa, setor em que vem sendo decisivo o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

Projetos de irrigação foram lançados ao longo do Rio São Francisco, bem como nos Estados do Ceará e Piauí.

Em Pernambuco, também às margens do São Francisco, vem sendo mantido com êxito um projeto-piloto de produção de sementes selecionadas básicas, de milho, feijão e algodão, distribuídas entre os diversos Estados nordestinos para formação de safras.

A fronteira agrícola regional vem sendo ampliada através de projetos de colonização — como é o caso do Alto Turi, no Maranhão. A ampliação da fronteira agrícola também é feita através de pesquisas e experimentos em áreas antes consideradas inaproveitáveis para a agricultura. Este é o caso dos Tabuleiros Costeiros do Nordeste, que abrangem o litoral de cinco Estados — Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte —, onde se realizam estudos que permitirão viabilizar a incorporação à fronteira agrícola de uma área de, aproximadamente, 950 mil hectares.

No setor de saúde, mais de oito milhões de nordestinos foram vacinados contra a varíola, no período 1965/68, enquanto prosseguem esses trabalhos e os de combate, juntamente com o Ministério da Saúde, à malária, à doença de Chagas e a outras moléstias.

A estes números outros mais poderíamos adicionar, a fim de melhor quantificar o que foi feito no Nordeste, ao longo dos dez anos de atividades da SUDENE e em decorrência dos investimentos do setor público. Sobreleva a concentração de esforços e recursos em obras infra-estruturais, capazes de dotar a Região das pré-condições necessárias ao aceleração do processo evolutivo.

A par disto, entretanto, foram abertas as portas à iniciativa privada para a sua participação direta nesse mesmo processo. Isto foi concretizado através da criação do sistema de incentivos fiscais e financeiros, que passariam a ser conhecidos sob a denominação geral de Artigos 34/18, isto é, os artigos das leis que regulamentaram os dois primeiros Planos Diretores.

Através dos estímulos do 34/18, foram carreadas para o Nordeste, oriundas da iniciativa privada, substanciais somas de recursos deduzidos do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas ao Governo Federal. Consoante a sistemática, é facultado ao contribuinte — pessoa jurídica — deduzir até 50% do imposto de renda para inversões no Nordeste, em projetos econômicos considerados pela SUDENE como de interesse para o desenvolvimento regional.

Com a infra-estrutura de que já dispunha e com o respaldo do Governo Federal através do mecanismo de incentivos, pôde o Nordeste acelerar ainda mais o seu progresso sócio-econômico. Tanto é assim que, até junho último, 855 projetos industriais haviam sido aprovados pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, representando um investimento total da ordem de 11,4 bilhões de cruzelros, a preços constantes de abril/71, e ensejando a criação de 160.000 empregos diretos e 800 mil indiretos.

Cumprе ressaltar que cerca de 500 desses projetos foram aprovados no último quadriênio, quando realmente se consolidou o ritmo acelerado de desenvolvimento nordestino. É igualmente digno de realce o fato de que, não obstante a extensão a outras áreas e a outros setores, de incentivos respaldados na mesma filosofia que orientou a criação do sistema 34/18, continuam a ser carreados para o Nordeste consideráveis aportes financeiros, cada vez em maior número.

Também o setor agropecuário foi beneficiado com os incentivos do 34/18, a partir de 1965, quando foi aprovada a primeira proposta neste sentido. A exemplo do que ocorrera no campo industrial, também no setor primário da economia os projetos passaram a ser submetidos à SUDENE em larga escala, a partir de 1967.

Até junho de 1971, haviam sido aprovados 396 projetos, totalizando inversões da ordem de 1,5 bilhão de cruzeiros, a preços constantes de abril/71, e propiciando a criação de 96 mil empregos diretos e indiretos.

Somando-se os dois setores, teremos que mais de 1 milhão de empregos foram gerados em decorrência dos incentivos fiscais e financeiros.

Isto, de toda evidência, contribuiria para o ingresso de largos segmentos populacionais no processo produtivo e aquisitivo, tendo sido um dos fatores responsáveis pelo incremento de 110% registrado na renda "per capita" do nordestino, em dez anos, passando de 80 dólares em 1960 para 170 dólares em 1970. Embora ainda esteja muito aquém de ser satisfatória, esta mudança já é suficiente para determinar o quanto se fez pelo homem do Nordeste durante o curto período de tempo de dez anos.

De outra parte, é mister ressaltar que, a rigor, agora é que o Nordeste realmente inicia os seus passos definitivos em busca da sua auto-suficiência econômica. Assim é porque, conforme vimos, a década de 60 representou como que a arrancada inicial nordestina, impetuosa, porém bastante limitada por determinantes as mais diversas. Entre elas, estava o próprio desconhecimento relativo da Região, isto é, do campo sobre o qual a SUDENE teria de operar.

Agora, quando não somente está consolidado o processo de crescimento regional, mas também quando novos horizontes se abrem para o Nordeste em vista da prioridade que lhe é reservada pelo Poder Público, índices ainda maiores de progresso deverão ser atingidos.

Há pouco nos reportamos ao Plano de Desenvolvimento Regional, que substituirá o IV Plano Diretor — ora em vigor —, a partir do próximo ano. Cabem algumas palavras sobre o novo Plano. Ele nasceu da necessidade, constatada a âmbito federal, de se conjugarem

esforços no sentido de que os projetos de desenvolvimento regionais fossem compatibilizados, até onde possível, com as linhas mestras do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Desta forma, foi assegurada a simultaneidade de vigência do Plano Nacional e dos diversos Planos Regionais, ao mesmo tempo em que se cuidou de harmonizá-los em um só conjunto, respeitadas, evidentemente, as peculiaridades de cada área. Foi assim que a SUDENE, que já vinha pondo em prática as diretrizes do seu IV Plano, tratou da elaboração de um outro. A primeira vista, a interrupção parece apta a causar espécie.

Longe disto, entretanto. O fato é que foi extremamente valiosa esta oportunidade que se ofereceu à SUDENE, de proceder como que a uma pausa em seu planejamento para a Região. Foram levantados novos dados, colhidas novas sugestões — com destaque, mais uma vez, para a interação com outros órgãos aqui atuantes—, descobertas falhas e méritos no que fora realizado e no que vinha sendo realizado.

Como decorrência, surgiram renovadas conclusões, e renovados caminhos foram abertos para o planejamento regional, à luz dos dados coletados e dos novos tempos brasileiros.

A prevalência, desta feita, dentro do princípio afirmado pelo ilustre Presidente Médici, é do nordestino sobre o Nordeste. É chegado o momento propício de, ao mesmo tempo em que se concede prioridade à consolidação do processo industrializador, reservar-se não menor prioridade à interiorização do desenvolvimento.

Agora, quando o Nordeste já dispõe de razoáveis condições infra-estruturais e de um parque manufatureiro em pleno florescimento, há que se pensar, ainda com maior ênfase, na definitiva incorporação de milhões de nordestinos das áreas rurais nos tempos novos que já chegaram em outras áreas.

Para tanto, contamos com o apoio decisivo do Governo Federal, bem como com a disposição dos Governos estaduais, de trabalharem conjuntamente para o objetivo comum de eliminar o descompasso entre o Nordeste e o Centro-Sul.

Por tudo isto, embora conscientes dos grandes desafios que nos caberá vencer, temos uma visão otimista, porque realista, do futuro nordestino. Por tudo isto também, não nos preocupam, negativamente, os benefícios de que outras áreas estão também usufruindo neste momento. Ao final das contas, este é o momento da integração nacional. A SUDENE nasceu justamente para eliminar as disparidades. Não seríamos nós que nos iríamos insurgir contra a extensão de estímulos, que eram somente nossos, e que irão ao encontro dos nossos irmãos de outras regiões brasileiras.

Assim como estamos preparados para o que se denomina, não raro injustamente, de "concorrência", também o estamos para os

benefícios que, direta ou indiretamente, poderemos colher da distribuição de incentivos. O nosso Plano de Desenvolvimento Regional contempla prioridade para programas ligados à irrigação, à colonização, à reforma agrária e ao florestamento. Tudo isto poderá ser feito, também, com o respaldo do Plano de Integração Nacional, que prevê, inclusive, a construção da Transamazônica e a concretização do projeto nacional de irrigação.

O deslocamento de populações para áreas mais férteis da Amazônia é apto a beneficiar ambas as regiões: o Norte e o Nordeste. A propósito, não é outro o projeto que estamos realizando nas selvas pré-amazônicas do Maranhão: povoamento orientado e racional de contingentes populacionais que se transferem voluntariamente para aquelas áreas.

Quanto à irrigação, esta é uma velha aspiração nordestina que poderá agora ser em grande parte atingida. Prevemos, no nosso PDR, o aproveitamento dos recursos hídricos dos rios, açudes e poços. Todo o projeto nacional de irrigação, em sua primeira etapa, contemplará cerca de 130 mil hectares no Nordeste. É nosso intuito ampliar essa faixa, com outras formas de irrigação, para o que já existem adiantados estudos.

No setor específico da agropecuária, as recentes decisões do Governo Federal vêm demonstrar a justeza da prioridade com que o novo Plano aborda a problemática rural. As grandes empresas agrícolas e agro-industriais são metas que temos em vista. Tudo em benefício do homem, desencadeador do processo de crescimento, seu agente e beneficiário, protagonista direto da grande luta que se realiza em seu nome, para sua felicidade.

É este o Nordeste que se renova, que se reinventa. Aqui, a SUDENE deposita o seu esforço.

A eficiência de todo exército depende de diversos fatores, mas um deles se destaca — o moral. Podemos dispor de todo o material existente no mundo; sem moral pouco conseguiremos. Esse fator que temos de considerar antes de mais nada, é determinado por diversas condições; em primeiro lugar, depende naturalmente do prestígio dos chefes, da disponibilidade de equipamento e, afinal de contas, da população que permanece na Zona do Interior.

GEN G. MARSHALL