

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE PELA SUDENE

Lucas Lafetá Vargas*

Luciene Rodrigues**

Resumo: Este trabalho apresenta uma análise do processo de atuação da Sudene no desenvolvimento regional no Nordeste e verifica os principais aspectos inovadores do planejamento e dos resultados de atuação da Superintendência, no período de 1960 a 1990. Para a investigação do planejamento e de como trataram de medidas originais, buscou-se nos documentos emitidos pela própria instituição as intenções e as especificidades de atuação. No tocante aos resultados de desenvolvimento regional, os documentos periódicos emitidos pela Sudene serviram de fonte para averiguar o teor inovativo dos resultados. A análise dos resultados apontou que a Sudene inaugurou uma nova fase de políticas públicas, pela qual o Governo Federal passou a se preocupar com o desenvolvimento mais democrático de seus territórios. Essa nova fase é marcada por inovações factuais, na introdução de novos arranjos institucionais, nova visão e um dinamismo econômico mais fortalecido. Por fim, depreende-se que a Sudene instituiu um marco no planejamento e desenvolvimento regional, como medidas específicas e originais de políticas públicas e desencadeou novos ramos modernos e dinâmicos para a economia do Nordeste.

* Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Programa de Mestrado Profissional de Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial (PPGDE); E-mail: lucaslafeta@yahoo.com.br

**Doutora em história econômica pela USP, professora de economia da Unimontes e do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial (PPGDE); E-mail: rluciene@unb.br

Palavras-chave: Planejamento; Desenvolvimento Regional; Inovação; Sudene.

Abstract: This paper presents an analysis of the process of Sudene's performance in regional development in the Northeast and verifies the main innovative aspects of the planning and performance results of the Superintendence, from 1960 to 1990. In order to investigate planning and how original measures were dealt with, the documents issued by the institution itself sought intentions and specificities of action. With regard to regional development results, the periodic documents issued by Sudene served as a source to ascertain the innovative content of the results. The intention to analyze Sudene from the perspective of innovation required the need to shape an innovation concept and outline two concise analysis objectives: product and process innovations, which derive from the organizations encouraged, in addition to institutional innovations / public authorities, which translate into the creation of the environment for development and the original deliberative measures of planning for regional development. The analysis of the results showed that Sudene inaugurated a new phase of public policies, through which the Federal Government started to be concerned with the more democratic development of its territories. This new phase is marked by factual innovations, in the introduction of new institutional arrangements, a new vision and a stronger economic dynamism. Finally, it appears that Sudene instituted a landmark in regional planning and development, as specific and original measures of public policies and triggered new modern and dynamic branches for the economy of the Northeast.

Keywords: Planning; Regional development; Innovation; Sudene.

Resumen: Este trabajo presenta un análisis del proceso de desempeño de Sudene en el desarrollo regional en el Nordeste y verifica los principales aspectos innovadores de los resultados de planificación y desempeño de la Superintendencia, de 1960 a 1990.. Para investigar la planificación y cómo se abordaron las medidas originales, los documentos emitidos por la propia institución buscaron intenciones y especificidades de actuación. En cuanto a los resultados de desarrollo regional, los documentos periódicos publicados por Sudene sirvieron como fuente para conocer el contenido innovador de los resultados. La intención de analizar Sudene desde la perspectiva de la innovación requirió la necesidad de dar forma a un concepto de innovación y delinear dos objetivos de análisis concisos: innovaciones de productos y procesos, que derivan de las organizaciones impulsadas, además de las innovaciones institucionales / autoridades

públicas, que se traducen en la creación del ambiente para el desarrollo y las originales medidas deliberativas de planificación para el desarrollo regional. El análisis de los resultados mostró que Sudene inauguró una nueva etapa de políticas públicas, a través de la cual el Gobierno Federal comenzó a preocuparse por el desarrollo más democrático de sus territorios. Esta nueva fase está marcada por innovaciones fácticas, en la introducción de nuevos arreglos institucionales, una nueva visión y un dinamismo económico más fuerte. Finalmente, parece que Sudene instituyó un hito en la planificación y el desarrollo regional, como medidas específicas y originales de políticas públicas y desencadenó nuevas ramas modernas y dinámicas para la economía del Nordeste.

Palabras clave: Planificación; Desarrollo regional; Innovación; Sudene.

1 Introdução

A compreensão do desenvolvimento envolve fatores relacionados ao desenvolvimento do capitalismo mundial, em sua fase industrial e financeira e do modo como o capital se movimenta dentro das fronteiras internas do país, com altas taxas de investimento e crescimento econômico (territórios dinâmicos economicamente) e com baixos investimentos em outros (territórios estagnados, deprimidos). O processo de desenvolvimento capitalista caracteriza-se por disparidades externas, quando considerados o sistema capitalista e disparidades internas de desenvolvimento, de onde emergem problemas de desenvolvimento regional.

No Brasil, a questão regional, enquanto problema de Estado e objeto de políticas públicas de desenvolvimento territorial data o pós-guerra, quando o Estado realiza estudos que explicitam o problema e planeja uma intervenção concertada para redução das desigualdades de desenvolvimento à luz de políticas de desenvolvimento territorial de países centrais.

A Sudene constitui a primeira experiência de planejamento concertado para o enfrentamento das disparidades regionais no Brasil e representa a tomada de consciência para os problemas do Nordeste, superando a ideia de um Estado assistencialista e propondo medidas mais democráticas para

o desenvolvimento de seus territórios. Essa ruptura conceitual do Estado inaugura uma série de inovações pontuais e que representaram as transformações regionais do Nordeste.

Este planejamento para o desenvolvimento foi feito à luz de experiências internacionais como o Vale do Mezzogiorno, no Sul da Itália e da Tennessee Valley Authority (TVA), nos Estados Unidos da América. Mesmo com inspiração em alguns instrumentos destas experiências internacionais, as ações da Sudene se destacaram por sua singularidade e caráter inovativo em vários segmentos, desde o planejamento, a elaboração até a execução, as formas de financiamento, as funções da instituição, os dispositivos econômicos e financeiros, os investimentos em capital físico e humano, além do surgimento de novos setores produtivos.

A premissa que norteia o estudo é de que as políticas estabelecidas pela Sudene foram originais do ponto de vista produtivo, organizacional e institucional. Trataram de inovações em infraestrutura, na diversificação da estrutura produtiva (reformulação do polo petroquímico, de siderúrgicas, entre outros) e na constituição de novos arranjos das empresas estabelecidas, com diferentes técnicas e inter-relações de complementação, colaboração e competição, à luz das tipologias de Schumpeter: (a) introdução de um novo bem; (b) introdução de um novo método de produção; (c) abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes, quer não; (d) conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados; (e) estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria.

Neste contexto, o objetivo geral deste estudo é analisar o processo de desenvolvimento liderado pela Sudene, nos 30 anos iniciais de atuação da Superintendência (1960-1990), sob a ótica da inovação. Para analisar estes procedimentos, busca-se averiguar o comportamento setorial da economia nordestina e em que medida estes resultados se caracterizam como inovadores para o planejamento de desenvolvimento regional.

2 Metodologia

Deste modo, utilizou-se o conceito de inovação como o fator que promove a ruptura com o fator estacionário, superando algo antes institucionalizado e inaugurando procedimentos inéditos. Por essa razão, dois mecanismos de inovação foram utilizados para responder o objeto de pesquisa: a inovação de produtos e processos, à luz do pensamento schumpeteriano (1911), estas inovações são resultados das indústrias incentivadas e respondem por lançamentos de produtos inéditos ou significativamente aperfeiçoados e a instauração de procedimentos novos para a linha de produção, além das inovações institucionais ou de poder público, cujas principais referências são: Damanpour (1991), Knight (1967), Thompson (1965), West e Anderson (1996), Halvorsen (2005). Estas inovações dizem respeito ao estabelecimento de um ambiente propício ao crescimento e desenvolvimento dos territórios e se traduzem em medidas específicas para a atuação do Estado no desenvolvimento de seus territórios, como na instauração de legislações específicas, no estabelecimento de técnicas pontuais de planejamento, além de investimentos em setores estratégicos da economia.

Ao tratar dos resultados da política de desenvolvimento do Nordeste, no que refere aos processos inovadores, os documentos base para avaliar as mudanças decorridas das ações da Sudene no período de 30 anos são SUDENE 10 anos; SUDENE 20 anos e SUDENE 30 Anos.

As considerações acerca do planejamento intuição Sudene, foram realizadas através dos seguintes documentos: Uma política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste (1959), além dos seguintes planos: I Plano Diretor (1961-63); II Plano Diretor (1963-65); III Plano Diretor (1966-68); IV Plano Diretor (1969-73); I Plano Nacional de Desenvolvimento – IPDN (1972-74); II PDN (1975-79); III PDN (1980-85); IPDN/RN(1986-91); Uma política de desenvolvimento para o nordeste – PDN (1986); Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste (1988-90).

3 A compressão do Problema Regional

A Economia Regional preocupa-se com as razões da distribuição heterogênea das atividades econômicas no âmbito de um determinado espaço geográfico, com o porquê de algumas regiões com economias antes florescentes entrarem em crise e em processo de decadência e com a proposição de normas de conduta para a consecução de determinados objetivos econômicos e sociais de desenvolvimento regional politicamente determinados. (AYDALOT, 1985, p. 1)

Isto posto, se admite que o desenvolvimento econômico não ocorre de maneira idêntica e simultânea em toda a parte, pelo contrário, é um processo irregular e uma vez iniciado em determinados pontos possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentem maior potencial de crescimento.

Para compreender a natureza das disparidades regionais é necessário buscar na teoria econômica a sua explicação. A teoria neoclássica, neste aspecto, é refutada, pois, em sua essência, prega que os desequilíbrios econômicos, por si só, são autorreguláveis.

É necessário que se identifique o que se entende por neoclássico. De maneira geral, o termo “neoclássico” está associado a uma postura ideológica a que acredita no *Laissez-faire*¹ como a solução de todos os problemas econômicos.

Desse modo, a abordagem neoclássica entende que o problema regional é passageiro, sendo que toda e qualquer diferença de desenvolvimento de regiões de um mesmo país tende a ser eliminada se o mercado de fatores não sofrer qualquer interferência que seja exógena. (JÚNIOR, 2003).

Portanto, tais hipóteses não esclarecem o fato dos territórios de um mesmo país crescerem de maneira irregular, e a explicação para a polarização de oportunidades em determinadas regiões, bem como a falta

¹ É expressão escrita em francês que simboliza o liberalismo econômico, na versão mais pura de capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade.

de dinâmica econômica em outros, assumindo modelos altamente diferenciados, seja nos aspectos econômicos, políticos e culturais.²

De maneira geral, estes autores defendem que o crescimento não acontece de maneira igual e espontânea em todas as regiões e, uma vez que são estabelecidas as diferenciações de renda entre os territórios, estas tendem a se perdurar e institucionalizar um ciclo vicioso da pobreza. Isto é, a corrente dos autores do desenvolvimento regional afirma que as desigualdades já institucionalizadas tendem a se tornar cada vez mais agudas (JÚNIOR, 2003).

Por sua vez, a teoria estruturalista também defende a existência de irregularidades no processo de crescimento das nações e, em sua essência, busca explicação em fatores históricos para compreender os problemas do subdesenvolvimento³. A teoria estruturalista contribui para o esclarecimento do problema regional de desenvolvimento e, em termos econômicos, é associado à Cepal, tendo o economista Raul Prebisch como principal

² Embora não seja objeto de pesquisa deste trabalho.

³ De maneira geral, os países da periferia sempre foram direcionados, seja por erro de percurso ou por indução, aos caminhos do atraso e da estagnação. Por outro lado, as sociedades mais avançadas sempre trilharam os meios da prosperidade e opulência. É a partir dessa aceção que se recorre persistentemente a uma espécie de confronto entre duas realidades a fim de compreender, à luz da história, as especificidades de cada nação ou território. Na fase de expansão industrial em que viviam os países do centro, as economias periféricas adotaram um modelo de crescimento com base no setor externo, de modo a condicionar a dinâmica de sua economia com base da demanda externa. Isto é observado, por exemplo, no Brasil em que a dinâmica interna dependia da natureza dos ciclos econômicos, como os ciclos do açúcar, café e metais preciosos. Por outro lado, as economias do centro tiveram seu processo de crescimento sustentado em um processo de industrialização e nos fatores dinâmicos que ela impõe, como os constantes processos nas modificações das estruturas de custos, com o objetivo de implantar técnicas mais eficientes que incorram em despesas de produção relativamente menores, e na constante busca pelo aumento de produtividade e inovação. Tais constatações auxiliam na compreensão da deterioração dos fatores de troca, ao apontar que enquanto as economias periféricas se destinavam à produção de recursos naturais e de pouco valor agregado, as do centro se encarregavam do abastecimento das manufaturas, que por si só causavam um agravamento econômico e de dependente vis-à-vis às economias mais avançadas. Isto posto, as negociações bilaterais entre centro e periferia sempre viabilizavam a supremacia econômica do centro. (PIMENTA, 2013) Depreende-se dessa percepção que enquanto as economias centrais o elemento dinâmico do processo de desenvolvimento industrial processa-se pelo lado da oferta, traduzido pelas inovações tecnológicas empreendidas pelos empresários industriais; nas economias periféricas, a fonte irradiadora de dinamismo encontra-se na demanda, expressa pela procura por manufaturas, e somente quando essa não pudesse ser atendida por meio do comércio internacional é que a dinamicidade passaria a atuar do outro lado. (PIMENTA, 2013).

referência. Em seu manifesto de 1949, o autor introduz a noção de uma estrutura internacional dividida entre o centro hegemônico industrial e uma periferia dependente agrária que determina a existência de um processo desigual originário (MISSIO, JAYME, OREIRO, 2012).

Em resumo, o atraso ocorre por vias históricas, percorrendo uma tendência a ser cumulativo e institucionalizado. Para uma mudança nas perspectivas, os formuladores de políticas públicas devem apresentar medidas que atuem diretamente num planejamento amplo e integrado que contemplem as rupturas dos condicionantes de estagnação das regiões.

Os teóricos da linha do desenvolvimento regional apresentam como solução aos problemas das disparidades regionais a industrialização. Com efeito, a industrialização seria capaz de germinar o fator estruturante e dinâmico do processo de fortalecimento regional, como o estabelecimento de indústrias que ofertassem uma quantidade substancial de postos de trabalho e linhas de manufaturas que favorecessem o crescimento e estabelecimento de novas matrizes industriais e que pudessem ofertar produtos e processos que fossem competitivos em um contexto geral. Ou seja, para a superação do subdesenvolvimento o Estado deveria propor as medidas estratégicas de intervenção e direcionar investimentos para favorecer o desenvolvimento, em grande medida no setor industrial dessas regiões.

O pensamento de Celso Furtado (à luz da corrente estruturalista, na qual se pode enquadrá-lo) baseou toda a institucionalização da criação da Sudene na concepção de que o Estado deve se preocupar em promover o desenvolvimento das regiões por meio de uma ampla e estratégica intervenção do Estado em seus meios produtivos com o objetivo de atingir a industrialização (OLIVEIRA, 1996).

A indústria seria, portanto, o ponto central da política de desenvolvimento. O autor credita isto a supervalorização deste setor pela concepção da CEPAL⁴ (quase um dogma), que o coloca como a única forma de romper com o subdesenvolvimento. Somente a industrialização levaria a uma distribuição menos desigual da renda e um sistema econômico mais dinâmico, o que levaria a uma modificação da estrutura como um todo (SOUZA 1979).

⁴ Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

Entende-se, entretanto, que a intervenção por parte de um Estado sólido e moderador requer um arranjo institucional capaz de estabelecer as regras e o direcionamento a ser traçados para o desenvolvimento mais igualitário das regiões. Por essa razão, na próxima seção são abordados os principais aspectos do arranjo institucional para assimilarmos o processo de intervenção planejada para os Estados do Nordeste, por parte da Sudene.

3 Planejamento e Instrumentos da Sudene para o Desenvolvimento da Região Nordeste

Tomemos a definição do planejamento do “Estado Desenvolvimentista”, ligada ao conceito de planificação da primeira metade do século passado, por meio da qual tornaremos simplificada a realidade que é complexa do processo do planejamento.⁵

Nessa perspectiva, o planejamento é visto como um processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.) como se fosse uma “receita de bolo”. Ou seja, o planejamento é o mecanismo de elaboração de planos e controle do Estado (OLIVEIRA, 2006).

É indispensável associar o processo de se planejar políticas públicas para o desenvolvimento regional com o aparato institucional que seja eficaz e que ganha forma no planejamento governamental para o desenvolvimento. Isto é, num planejamento central instigado por novos valores e missões, sendo este o principal instrumento do Estado que promove a ruptura com os fatores estacionários, planifica, coordena e fiscaliza as ações para o desenvolvimento.

O marco institucional do planejamento para o desenvolvimento da região nordestina está representado nas formulações do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que figura com o rompimento dos preceitos de desenvolvimento para o Nordeste. Isto é, introduz novos

⁵ Para maiores detalhes do conceito de Planejamento e suas atribuições: Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Visões e Práticas. Oliveira. RAP Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.

conceitos de desenvolvimento regional e supera as orientações tradicionais que agravavam a situação destes estados, além de inaugurar reformulações em termos de políticas públicas para o desenvolvimento regional, buscando compreender as verdadeiras causas da natureza dos problemas regionais e atribuindo uma representatividade específica e inovadora dos poderes institucionais para a superação dos problemas regionais no Nordeste

Por estes termos, depreende-se que a grande inovação que o relatório propôs foi a de identificar o diagnóstico equivocado acerca do Nordeste. O GTDN reconheceu que todas as medidas anteriores na tentativa de amenizar os problemas nordestinos não só não amenizavam os reais entraves da região, como também fazia perpetuar as bases para que os problemas se mantivessem na sociedade nordestina, alastrando as adversidades locais. Tal perspectiva foi uma mudança nos paradigmas tradicionais ao fazer o Governo Federal mudar a visão que detinha dos problemas do Nordeste, constatando as causas da natureza das dificuldades da submissão do Nordeste e mudando o foco das ações na região.

A esta mudança de postura do Governo Federal, que decretaria todo um contexto reestruturante de políticas específicas para o combate às desigualdades de territórios no Nordeste, atribui-se uma inovação, da qual se denomina ‘mudança de racionalidade’, que acontece quando o Poder Público estabelece uma ruptura com os fatores instituídos e solidificados numa sociedade. A essa ruptura entende-se, a compreensão da natureza dos problemas do Nordeste e a superação de políticas ineficazes.

Isto posto, o que o *Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste* propôs em face às conjecturas do diagnóstico impreciso e que poderiam ter efeitos na trajetória do desenvolvimento nordestino e que transformasse a realidade do subdesenvolvimento na região?

O documento propôs a mudança do foco das ações e o estabelecimento de um planejamento central⁶, amplo e diferenciado para o Nordeste que propusesse recomendações e que fizesse reconsiderar as diretrizes da política federal no combate às secas e apresentasse novas medidas de

⁶ As medidas centralizadas para o Nordeste brasileiro se restringiam em ações coordenadas para o combate à seca. Isto é, o rompimento aqui é entendido como a superação das medias até então tomadas.

superação efetiva dos problemas da economia deprimida do Nordeste, indicando prioridades básicas, com vias a organização da economia desta região. Esta é a inovação de maior destaque do GTDN, institucionalizada no ato de mudança da percepção do Governo Federal aos entraves do desenvolvimento do Nordeste e propondo, como resposta, um planejamento específico que contivesse todos os instrumentos e recomendações de ação regional no Nordeste.

4 Políticas de Desenvolvimento Regional da Sudene

Para auferir os índices de crescimento e desenvolvimento do Nordeste durante os 30 anos de atuação da Instituição, utilizou-se o desempenho dos indicadores de renda *per capita*, e os resultados das modificações da qualidade de vida da população nordestina, como os índices de educação e recursos humanos, além das mudanças dos indicadores de saúde.

Em vista disso, os índices de transformações regionais como aqueles que põem em comparação as regiões do país, com o objetivo de analisar a intensidade de desenvolturas regionais, como a formação bruta de capital fixo e medidas de infraestrutura em geral, vistas na capacidade energética, volume de rodovias, entre outras, são apresentadas nesta parte também para medir o teor de transformações regionais instituídas pelas políticas da Sudene.

Ao analisar o aspecto inovativo das políticas da Sudene, foram abordadas algumas matrizes setoriais para identificar em que medida as ações e os resultados podem ser considerados inovadores. Ademais, será dado ênfase nos principais aspectos inovadores dos setores da agropecuária e indústria, em vista de serem os principais alvos das políticas de desenvolvimento regional da Sudene. Isto é, para o propósito desta terceira parte do trabalho, utilizou-se a seguinte metodologia: considera-se que uma melhora nos resultados de qualquer que seja o objeto de análise, como de processos e produtos, ou mesmo de algum setor da economia, representa uma inovação. Além disso, coube investigar, para além desta constatação, em que medida os resultados foram inovadores para a política de desenvolvimento regional nordestina.

A modificação da estrutura agrária tradicional, além da evolução e modernização das indústrias tradicionais do Nordeste (como a industrial têxtil algodoeira), bem como os estabelecimentos de novas indústrias germinativas, são objetivos de análise sob a ótica da inovação nestes dois seguimentos principais.

4.1 Resultado da Política de Desenvolvimento Regional da Sudene

A tarefa de analisar o processo de desenvolvimento do Nordeste sobre a perspectiva da inovação requer que se retorne à definição utilizada neste trabalho.

A inovação é a ruptura com o fluxo estacionário, introduzindo novos meios, novos paradigmas, fazendo com que surjam novas combinações de produtor e processos, além de introduzir novas formas de se pensar em algo, ou novos valores.

Algo inovador não necessariamente implica algo inédito, ou que nunca foi antes descoberto, mas significa que é novo para um determinado lugar ou região. Isto é, mesmo que já exista uma determinada combinação de produto e processo ou ainda de novas ideias, se o objeto de análise se caracterizar como algo novo para determinado local, região ou país, este será considerado como inovador, pois é fruto de uma ruptura de algo antes estacionário e o surgimento de algo novo.

Partindo da ideia de que a inovação se identifica com ruptura com a estacionariedade, ela ganha escopo em duas principais vertentes. A primeira vertente se refere a inovação de produtos e processos que derivam de empresas ou indústrias incentivadas e competitivas, a segunda diz respeito à inovação institucional, que são as inovações ocorridas pelas ações do Poder Público, pelas quais se pode atribuir as inovações de novos objetivos e valores (inovação de concepção e mudança de racionalidade), através da qual o Poder Público rompe e introduz novos paradigmas, além das inovações onde o Governo é 'senhor das inovações', superando o sentido abstrato do conceito, como nas Inovações administrativas, de processos e de serviços.

Todas as ações inovadoras surgem através de um Estado moderador e que planeja o desenvolvimento econômico de sua nação. A imposição de um aparato estruturador, objetivando transformação das regiões, por meio de novos caminhos, e atribuindo ruptura com mecanismos tradicionais, são também exemplos de inovação institucional.⁷

A contribuição da Sudene também pode ser avaliada nos resultados dos esforços de ampliação da capacidade produtiva nos diversos seguimentos da economia regional. Com efeito, o Produto Interno Bruto (PIB) do Nordeste cresceu, entre 1960 e 1988⁸, de um montante de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 51,3 bilhões. Esse progresso que reflete a taxa anual de crescimento de 6,6%, como verificado no gráfico 1, permitiu a elevação da contribuição regional do PIB brasileiro de 13,8 para 15,2%. (TABELA 1)

Durante o período de coordenação e liderança da Sudene, o Nordeste auferiu melhora em todos os indicadores socioeconômicos, como na alavancagem dos índices macroeconômicos e setoriais da economia do Nordeste. As transformações regionais, marcadas pelo aumento significativo de postos de trabalho, salto da produtividade industrial e do setor agropecuário, além da melhora da qualidade de vida do Nordestino, no aumento da expectativa de vida ao nascer e melhores taxas de alfabetização, refletem as propagações positivas das políticas públicas para a superação das desigualdades de territórios implementadas pelo Governo Federal via Sudene, como é verificado na Tabela 1.

⁷ O Estado instruindo novos valores, como na preocupação com o desenvolvimento dos territórios de forma mais igualitária.

⁸ Último ano de análise deste indicador para o documento *Sudene 30 anos* (1990)

Tabela 1– Nordeste: Indicadores de Transformação Regional 1960 -1988

Indicador	Ano mais remoto	Ano mais recente
Participação da Formação Bruta de Capital Fixo(FBCF) do Ne do Total Nacional (%)	18,7 (1970)	18,8 (1983)
Participação do Setor Público na FBCF do Brasil (%)	44,3 (1970)	55,1 (1980)
Participação do Setor Público na FBCF do NE (%)	43,6 (1970)	45,3 (1980)
Participação do PIB do NE no PIB Brasileiro (%)	13,8 (1960)	15,7 (1987)
Renda <i>Per Capita</i> do NE Brasil (US\$)	91,62 (1960)	1.060,71 (1987)
Renda <i>Per Capita</i> do Brasil (US\$)	201,47 (1960)	1.921,63 (1987)
Participação da Renda <i>Per Capita</i> Do NE no Total Nacional	43,5 (1960)	55,2 (1987)

Fonte: SUDENE/DPG/PSE/GCR (SUDENE 30 ANOS, 1990)

Os indicadores apontam melhoras no crescimento econômico, bem como apontam transformações regionais, indicando que os incentivos e os investimentos liderados pela Superintendência surtiram efeitos de propagação positivas no território nordestino. A imposição do crescimento econômico indica a melhora da produtividade econômica no Nordeste e, por si só, marca um posicionamento inovador para a economia nordestina.

Com efeito, estes resultados são respostas das inovações instituídas no ambiente organizacional e dentro do contexto fabril, isto é, refletem as inovações de políticas públicas e de produtos e processos. Nas inovações de políticas públicas, destaca-se os investimentos em setores pontuais da infraestrutura, a criação de dispositivos para a atração de capitais produtivos na região como os dispositivos econômicos e financeiros, os investimentos em capital físico e humano, e lançamento de técnicas de planejamento, como as de pesquisa e experimentação para a melhora da produtividade agropecuária e industrial. Em se tratando das inovações de produtos e processos, pontua-se as mudanças dos processos e a modernização das indústrias tradicionais nordestinas, como a manufatura de tecidos e novas instalações industriais dinâmicas na região, como a inauguração de indústrias siderúrgicas e químicas, marcando a implantação de novos produtos.

5 Considerações Finais

O presente estudo mostrou que o desenvolvimento do capitalismo se caracteriza pela produção de desigualdades entre pessoas e entre territórios. No Brasil, o planejamento para o enfrentamento das disparidades regionais, teve a Sudene como pioneira, constituindo a primeira experiência de planejamento concertado para o enfrentamento das disparidades regionais no país.

A Sudene é uma instituição de desenvolvimento regional no Brasil pioneira na incumbência de propor medidas para o desenvolvimento do Nordeste. Teve o planejamento como a principal ferramenta de atuação. Deste modo, o presente trabalho procurou descrever as teorias que se aproximam com as formulações da Superintendência.

A discussão do Nordeste como região problema e a necessidade de intervenção econômica para equilibrar seus indicadores foi feita a partir da abordagem do planejamento. Constatou-se que essa ferramenta de gestão foi o mecanismo que o Governo Federal encontrou para o enfrentamento das disparidades regionais, instituindo diversas inovações pontuais. A primeira delas ocorreu por meio relatório do GTDN, por meio da qual apontou que o Governo Federal tinha um diagnóstico equivocado acerca das adversidades nordestinas e que deveria ser superada.

Isto posto, para averiguar as ações inovadoras da Sudene no Nordeste, verificou-se o comportamento das principais estruturas e da composição setorial antes e pós Sudene (até 1959 e 1990). Os resultados demonstram as inovações em todas as esferas e indicaram modernização de infraestrutura, setores mais dinâmicos e produtivos. Estes representaram inovações pontuais, que refletiram na melhora da qualidade da oferta de infraestrutura, como os resultados da elevação da capacidade energética, bem como na inauguração de um modelo inédito nas regiões no setor de telecomunicações, por intermédio do sistema de rádio-elances. No setor agropecuário, as principais inovações se referem às capacitações para o trabalhador rural que objetivassem técnicas mais modernas de manejo rural, em conjunto com a disponibilização de linhas acessíveis de crédito e financiamento.

Além disso, inovou também na abertura de um novo mercado que disponibilizasse uma oferta mais regular de alimentos na região, além dos investimentos diretos na rede de infraestrutura física de abastecimento, como a criação de armazéns,

usinas de beneficiamento e projetos de irrigação. Essas transformações resultaram na elevação da produtividade rural, representados no aumento da oferta de produtos alimentares para o consumo, vistos nos gêneros alimentícios, como o arroz, a mandioca e o milho, e nas matérias primas para a indústria, exemplificadas no algodão, cacau e na cana-de-açúcar.

A própria Sudene, em sua estruturação, marca um fato inovador para o planejamento regional no Brasil quando inaugura um novo “aparelho de Estado, ao reunir e integrar os principais atores políticos, técnicos e de financiamento nacional para pensar e propor medidas para o desenvolvimento nordestino.

Em síntese, os resultados apresentados pela economia nordestina nos 30 primeiros anos de atuação da Superintendência no Nordeste retrataram uma evolução factual do quadro de desenvolvimento nordestino. Os indicadores demonstraram uma maior aproximação com o Centro-Sul. O desempenho destas manifestações se deve aos esforços do Governo Federal no enfrentamento das disparidades regionais no Brasil, sintetizadas num mecanismo de ação do Poder Público: o planejamento. Este instrumento que foi amplo, integrado e original, marca a inauguração de diversos mecanismos inovadores para as técnicas de planificação dos territórios.

Referências

AYDALOT, P. *Economic régionale et urbaine*. Econômica. Paris, 1985.

BRASIL. I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste. 1961 – 1963. Recife, Div. Documentação. 1966.

BRASIL. II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste. 1963 - 1965. Recife, Div. Documentação. 1966.

BRASIL. III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste. 1966 - 1968. Recife, Div. Documentação. 1966.

BRASIL. IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social para o Nordeste. 1969 - 1973 - 1966 - 1968. Recife, Div. Documentação. 1966.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. Revista Nova Economia. V. 19, n. 2, p. 227-249, mai/set 2009.

FURTADO, Celso. *A Formação Econômica do Brasil*. Editora Nacional. São Paulo, 1989.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. GTDN. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Departamento de Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1959.

HALVORSEN, T. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; HAUKNES, J. Some thoughts about innovation in the public and private sector compared. In HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. RØSTE, R. On the differences between public and private sector innovation. NIFU STEP: Oslo, 2005.

LIMA E SIMÕES. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: O caso Brasil. 2010.

PEDROSA JUNIOR, Dinilson; BOMFIM, Cristine. *Cassa per ir mezzogiorno e a "Velha" SUDENE: Sugestões para a Nova SUDENE*. Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada. Vol. 4, nº6. 2006

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SUDENE 10 anos. 1959 - 1969. Recife, 1969.

SUDENE 20 anos. 1959 - 1979. 2ª Ed. Recife, 1980.

SUDENE 30 anos. Modernização Regional em Curso. Recife, 1990.

TAVARES, Hermes Magalhães. Desenvolvimento e Dinâmica Regional em Celso Furtado. *R. Pol. Públ.*, v.16, n.1, São Luís, p. 99-110, jan./jun. 2012.