

O PLANEJAMENTO REGIONAL DO NORDESTE BRASILEIRO E O PAPEL DA SUDENE*

Jorge Fernando de Santana **

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O planejamento regional, no Nordeste brasileiro, guarda estreita relação com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE. Contudo, sua evolução nada tem de linear. Ao invés disso, pode ser narrada como uma sucessão de fases contrastantes, seja nos propósitos, seja nos procedimentos, seja nos produtos. Dá-se o mesmo com as diversas etapas, dentro de cada fase.

No momento, é inegável a crise do Nordeste, enquanto região, cuja afirmação histórica mais nítida e forte ocorreu nos fins da década de 50, culminando, precisamente, com a criação da SUDENE. Quase 30 anos depois, a Instituição reconhece ter contribuído, de modo decisivo, para reorganizar a região e, portanto, mudá-la em vários pon-

tos basilares. De sorte que a “questão nordestina” é, hoje, a busca de um Projeto de Reafirmação Regional — em termos de tecitura de idéias-força e movimento de atores sociais — que recupere a coesão política e a representatividade ante a Nação. A dificuldade reside em fundá-lo em pressupostos, compromissos e processos diferentes dos adotados em tempos idos.

Importa, assim, investigar alguns ângulos desse projeto regional. Mais do que tudo, importa considerar as possibilidades reais desse projeto e o papel que a SUDENE, como instância do planejamento regional, pode jogar no processo. Em face disso, o presente trabalho aborda três pontos básicos, em seguida a algumas reflexões sobre planejamento e região: uma breve incursão histórica acerca do trajeto da “Operação Nordeste” à SUDENE, assim como da SUDENE ao Projeto Nordeste e uma rápida análise das perspectivas de um Projeto de Nordeste.

* Recebido para publicação em 14 de julho de 1988

O texto básico é de uma exposição feita no Departamento de Ciências Geográficas — DCG da Universidade Federal de Pernambuco — UFPE, por ocasião da Semana da Geografia, em maio de 1988

** O autor é Professor Assistente do DCG/UFPE e técnico da SUDENE

PRELIMINARES SOBRE PLANEJAMENTO E REGIÃO

O planejamento constitui uma das formas não apenas de manifestação como, sobretudo, de criação da vida humana. Num texto famoso sobre “a consciência e a vida”, Henri Bergson escreveu: “A matéria é necessidade; a consciência é liberdade; mas, por mais que elas se aponham uma à outra, a vida encontra meio de reconciliá-las. É que a vida consiste precisamente na liberdade, inserindo-se na necessidade e utilizando-a em seu benefício. Ela seria impossível se o determinismo ao qual a matéria obedece não pudesse relaxar seu rigor. Mas suponhamos que em certos momentos, sobre certos pontos, a matéria ofereça certa elasticidade: aí se instalará a consciência. Ela aí se instalará fazendo-se extremamente pequena; depois, uma vez neste lugar, ela se dilatará, ela se expandirá e acabará por obter tudo, porque ela dispõe de tempo e porque a mais ligeira quantidade de indeterminação, acrescentando-se indefinidamente a si mesma, resultará em tanta liberdade quanto se queira” (Bergson, 1979, p. 75).

Onde se lê “vida”, leia-se “planejamento” e ter-se-á dele a mais precisa e mais profunda definição — inclusive do planejamento regional — preservando-se na íntegra os demais elementos do texto do filósofo francês. Porque, em síntese e por trás de todas as suas determinações, o planejamento não é senão o percurso da inteligência, intrrompendo a possibilidade na necessidade, para fazê-las servirem aos propósitos humanos. É, portanto, uma recusa à passividade, ao quietismo, à fatalidade; uma recusa a ver nas crises um limite intransponível para ir em frente; recusa tanto mais consciente, quanto mais desconfortável a historicidade dos fatos experienciais.

No caso do planejamento regional, adicione-se o desafio de a consciência explorar as fraturas de um espaço tecido de contradições: não só entre necessidade e liberdade, como, sobretudo, entre expressões da própria liberdade,

ou seja, contradições entre interesses concretos de sujeitos reais da História. Em verdade, região é espaço de atores sociais organizados — com rebatimentos no aparelho do Estado — em função da defesa de interesses comuns e claramente assumidos, o que supõe oposição a outros espaços socialmente estruturados e, em geral, concorrentes, tanto quanto supõe divergências e conflitos internos. Por isso mesmo, o planejamento regional não se esgota nos exercícios de racionalização sócio-econômica e gerencial, mas avança como processo de mobilização e concerto das forças produtivas e distintas classes sociais, em torno de um projeto, no qual se reencontrem e se sintam respeitadas e atendidas. Fora dessa práxis, resta a formalidade informacional, destituída da indispensável energia para a transformação histórica das sociedades humanas.

Os últimos 29 anos do Nordeste brasileiro ilustram bem a trajetória do planejamento regional: na formação e afirmação da região, na sua institucionalização, na sua modernização e desorganização, na sua crise institucional e na possibilidade de sua reafirmação. A lógica geral desse processo vem seguindo o traçado das linhas de necessidade e liberdade, aproximadas e enlaçadas pelo planejamento, cuja expressão mais visível tem sido a SUDENE.

DA OPERAÇÃO NORDESTE A SUDENE

A “questão nordestina” é algo que assume contornos mais ou menos precisos, desde a segunda metade do século passado, como tradução política e elitista das sucessivas crises da economia canavieira. Um marco desse discurso sobre o Nordeste — ou o Norte, como se dizia então — foi o Congresso Agrícola do Recife (outubro de 1878), conhecido como “o canto do cisne dos barões do açúcar”, retratando, como registra Gadiel Perruci, uma parte da região: “parte-privilegiada, mas também parte-vítima; parte-restrita, mas largamente dominante e dominadora; parte-agonizante, mas ainda forte para resistir

ao assalto das novas relações capitalistas em estruturação no Brasil..." (Perruci, 1978, p. III).

Retomando essa "questão", um grande número de movimentos sociais de elite — ligados a crises de estiagem, de desempenho conjuntural da economia, perda de competitividade em face de outras regiões, de falta de perspectivas de crescimento econômico, de conflitos agrários, de conclamação ao separatismo político etc. — levou a um igualmente grande número de "soluções" para a região, todas elas radicadas no Estado ou a ele confiadas. Assim foram criados o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas — DNOCS (1909), a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco — CHESF (1945), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco — CODEVASF, ex-Comissão do Vale do São Francisco — CVSF (1946), o Banco do Nordeste do Brasil — BNB (1952) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE (1959). Tais órgãos revelam uma tendência a enfrentar a "questão nordestina" de forma cada vez mais abrangente, em termos sócio-econômicos e em termos sócio-políticos.

A criação da SUDENE exemplifica a compreensão de região como espaço demarcado por uma vontade política, isto é, por uma organização de forças sociais em torno da afirmação de um projeto, que a torne mais coesa, mais aguerrida, mas confiante e mais poderosa, numa determinada fração do Território Nacional. Ela resultou de um longo e amplo processo (Souza, 1979, p. 102-109), que teve momentos de destaque nos Encontros dos Bispos do Nordeste em Campina Grande — PB (1956) — a cujo encerramento compareceu o Presidente Juscelino Kubitschek — e em Natal (1958), no Encontro de Salgueiro-PE (1958), promovido por técnicos e políticos, e no Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste (1959), realizado em Garanhuns-PE, sob os auspícios da Confederação Nacional das Indústrias, e inaugurado pelo Presidente Kubitschek que, na oportunidade, disse o seguinte: "A sorte e a liberação de muitos milhões de brasileiros, subjugados e vencidos pela estagnação econômica, dependem de vosso esforço e energia; participais de um ato de vontade, inaugu-

rais a epopéia da recuperação nordestina" (Souza, 1979, p. 107-108).

O objetivo desse "Seminário de Garanhuns", como passou à História, era "alertar a consciência dos homens da região e do país para a Operação Nordeste e a criação da SUDENE, cujo projeto de lei se encontrava em exame no Congresso Nacional" (Souza, 1979, p. 107). De fato, o presidente fora advertido de que, estranhamente, se havia lançado numa calorosa campanha pela Operação Pan-Americana, visando a promover o desenvolvimento da América Latina, com o concurso dos Estados Unidos, mas esquecera que "dentro do seu próprio país, no Nordeste, havia numeroso contingente de populações pobres e sem emprego", (Souza, 1979, p. 150), alvo do interesse do então governador de São Paulo, Jânio Quadros, em campanha pela Presidência da República e, por isso, articulando um "eixo São Paulo-Nordeste", e fonte das lutas das "Ligas Camponesas", inspiradas pelo Deputado Francisco Julião. Surge a Operação Nordeste, destinada a "completar no plano interno aquilo que o Brasil estava tentando conseguir na esfera do sistema interamericano... e também assegurar a coordenação dos setores público e privado" (Souza, 1979, p. 105).

Servindo-se do manancial de informações e análises produzidas pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste — GTDN (1956), a Operação Nordeste estimulou a mobilização social e política necessária em torno do planejamento regional e de uma instituição responsável pelos desdobramentos operacionais da nova política, e pela coordenação dos projetos a serem implementados pelo Governo e pela iniciativa privada. Essa "Política de Desenvolvimento para o Nordeste", carregada de grande força e vasto sentido histórico, permitia a conciliação dos interesses em jogo — da burguesia agroindustrial, da oligarquia agrária, dos camponeses e dos trabalhadores urbanos — na medida em que enfrentava, simultaneamente, a questão urbano-industrial, a questão da agricultura das áreas úmidas, a questão da economia das áreas semi-áridas e a questão da colonização das áreas da Pré-Amazônia maranhense.

Mesmo assim, foi demorada a luta pela criação da SUDENE, cujo projeto

de lei, encaminhado ao Congresso em fevereiro de 1959, somente em dezembro desse ano foi convertido na Lei n.º 3.692. Os limites da região foram alargados, para torná-la suficientemente grande e, por isso, dotada de indiscutível representatividade política: (Hilhorst, 1973, p. 24), nada menos de dez estados compõem a Região Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA e MG, na parte correspondente aos 42 municípios integrantes da área do “Polígono das Secas” no estado), além do Território de Fernando de Noronha. Assim, da Operação Nordeste surgiu a SUDENE, como germe institucional de uma região que se afirmaria — no contexto político e administrativo do país —, enquanto vontade coletiva, e como instrumento organizacional de um projeto, enquanto propósito sócio-econômico.

Vale aqui referir, a propósito do vigor da mensagem da SUDENE, o que escreveu Jacques Monod a respeito de “seleção das idéias”: “O valor de performance de uma idéia deve-se à modificação de comportamento que ela traz para o indivíduo ou para o grupo que a adota. A que confere ao grupo humano, que a faz sua, mais coesão, mais ambição, mais confiança em si, lhe dará, por isso mesmo, um acréscimo de poder de expansão, o qual por sua vez garantirá a promoção da própria idéia. Esse valor de promoção não tem uma relação necessária com a parte de verdade objetiva que a idéia possa comportar”. (Monod, 1976, p. 184). A SUDENE vingou e, com ela, se institucionalizou uma forma particular de planejamento, porque permitiu a afirmação de um “novo” Nordeste, no plano nacional.

DA SUDENE AO PROJETO NORDESTE

A evolução do planejamento regional do Nordeste, intermediado pela SUDENE, pode ser descrita, *grosso modo*, em três tempos: o primeiro (de 1960 a 1970), marcado pelos Planos Diretores; o segundo (de 1971 a 1984), identificado com os Planos Nacionais de Desenvolvimento; o terceiro (de 1975 até o presente), de-

rivado da Política de Desenvolvimento do Nordeste.

Na realidade, a grande estratégia regional concebida pelo GTDN deveria ser implementada por etapas, cada uma delas correspondendo a um Plano Diretor. Ao todo, foram elaborados quatro planos, fruto de crescente participação da comunidade técnica, da sociedade civil e das administrações federal e estadual. Cada um deles foi legitimado por amplo debate no Conselho Deliberativo da SUDENE e, posteriormente, no Congresso Nacional e amparado por uma lei específica. Nessa fase, predominou o ideal: o ideal da preservação da relativa independência da região e o ideal da consolidação da autonomia administrativa da SUDENE (por um bom tempo vinculada diretamente ao Presidente da República).

O processo de integração da economia nacional, acelerado pela presença do Estado, nos mais diversos segmentos, e exacerbado com a centralização política e administrativa, a partir dos meados dos anos 60, atrelou o Nordeste aos dispositivos e mecanismos dos PND. As propostas desta região dissolviam-se no agregado nacional, trabalhado apenas nas instâncias técnicas do Executivo, em Brasília, e sem destaque nas leis que, em geral por decurso de prazo, aprovaram os três Planos. Prevaleceu, então, o real: com o avanço da integração do mercado nacional, alargou-se a dependência do Nordeste em relação ao Sudeste e, em menor escala, ao Sul e quebrou-se o poder da SUDENE (já vinculada ao Ministério do Interior) para a definição de políticas e planos regionais, restando-lhe apenas repassar e monitorar recursos para a implementação de “programas especiais”, vários deles elaborados sem o seu concurso ou mesmo contra sua estratégia original.

Com o advento da “Nova República” — comprometida, ao que se anunciava, com “democratização, racionalização da economia e justiça social” —, acreditou-se na retomada do planejamento regional e elaborou-se, com o apoio da sociedade civil, uma nova “política de desenvolvimento para o Nordeste”. Essa política foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Lei n.º 7.499, de 25-06-88. Trata-se da fase do possível, ou seja, da possibilidade de se fi-

xarem as bases de um alargamento da integração da economia nacional, de modo que venha a predominar a interdependência do Nordeste, em face das demais regiões, e da possibilidade de uma reafirmação da região e, portanto, da instituição que expressa a vontade política regional.

Ao longo dessas três fases, o Nordeste mudou e modernizou-se. Ao mesmo tempo, porém, os problemas sociais básicos permaneceram intocados, quando não agravados. A região superou o estágio de decadência econômica do final da década de 50. Mas, seu quadro, hoje, combina opulência e mendicância, contrastando a concentração social e espacial da primeira com a disseminação da segunda. Em certo momento, embora em restritas áreas, podia-se dizer do Nordeste, como Gabriel Garcia Marquez dizia de Macondo, que "nafragava numa prosperidade de milagre... (Marquez, p. 138). Tantas mudanças ocorreram em tão pouco tempo... que os antigos habitantes de Macondo se levantavam cedo para conhecer a sua própria aldeia" (Marquez, p. 161).

Nesse tempo, a SUDENE desempenhou importantes papéis: concebida para criar anteparos à integração econômica do Nordeste ao Centro-sul, ela, de fato, operou como um grande amparo da integração verticalizadora que se produziu, não obstante os muitos reparos por ela introduzidos ou apenas tentados. Dela se esperava, embora não o tivesse prometido, a preservação cultural do Nordeste. Entretanto, a modernização da infraestrutura física, do parque industrial, de alguns serviços e de alguns espaços rurais introduziu uma veloz substituição cultural, que driblou as questões da reforma agrária, da seca, da pobreza (revelada, por exemplo, no analfabetismo, nos elevados índices de mortalidade, no subemprego, na favelização e na marginalização), dos serviços sociais e da urbanização, entre outras. De sorte que a transformação cultural continua um desafio, nas dimensões política e sócio-econômica, tanto quanto nas esferas teórica e técnica.

Nos meados de 1982, teve início um movimento — batizado como "Projeto Nordeste" — visando à avaliação e reorientação da política e dos programas para o Nordeste, sobretudo dos

"programas especiais de desenvolvimento rural". A SUDENE, a quem coube a parte operacional do projeto, organizou os Grupos de Trabalho de modo que se pudesse reinterpretar a economia e a sociedade do Nordeste no seu todo, bem como apreciar os resultados globais das políticas, ações e instrumentos de governo na região e redefinir uma nova estratégia global. A perspectiva era a de construção de um "Projeto de Nordeste", isto é, de re-pensar e re-projetar a região e suas instituições, numa atitude intelectual aberta, lidando com uma "população participante" e gerando um produto a partir "do" próprio Nordeste.

A operação desencadeou-se em três distintas fases. A primeira (ao longo de 1983) foi a de "Pretensão Pluralista", quer dizer, orientada para um "Projeto de Nordeste" e, portanto, para investigação crítica de todos os espaços e setores da realidade regional: os espaços urbano, rural, intra-regional, inter-regional e externo; os setores produtivos (serviços, indústria e agropecuária) e sociais (educação, saúde, saneamento, habitação e previdência); e os segmentos institucionais (setor público e setor privado). O projeto final sintetizaria as respostas aos desafios relativos a todas essas dimensões.

A segunda fase do Projeto Nordeste (de 1983 a 1985) foi a de "Redução Funcionalista". Nela, as energias convergiram para a elaboração de um "Projeto para o Nordeste", ou seja, para o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste — PAPP. Descontinuados os estudos globais da primeira fase, o PAPP ficou isolado e funcionalmente restrito aos segmentos mais diretamente ligados à produção agrícola.

Na terceira fase (a partir de 1985), tentou-se uma "Reconversão Globalista", na medida em que foram retomados alguns dos pressupostos iniciais do Projeto Nordeste (abrangência de concepção e mobilização participativa) e elaborada uma nova "Política de Desenvolvimento do Nordeste". Apesar de todas as suas limitações, essa política incorpora importantes avanços, em relação ao conteúdo das propostas até então feitas e em relação ao próprio processo de formulação de propostas. Nela se atribui prioridade às áreas rurais, ao setor

agropecuário, aos pequenos empreendimentos, aos fatores terra e trabalho e ao mercado interno, bem como às formas participativas e democráticas de planejamento e administração pública, minimizando-se a constituição de pesadas estruturas organizacionais supervenientes às formas associativas espontâneas e eficazes da sociedade civil.

As diretrizes da nova política regional foram aprovadas pelo Congresso Nacional. Entretanto, é preciso não ter ilusões quanto à sua exequibilidade operativa. Basta ver que data de junho de 1986 a lei que as aprovou (7 499/86). Contudo, só em fevereiro de 1988 pôde o Conselho Deliberativo da SUDENE apreciar e aprovar o Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste — PTDN (1988/90), destinado a instrumentalizar, programática e financeiramente, a estratégia regional, nos seus primeiros três anos. A SUDENE, portanto, tem em mãos um Projeto de Nordeste, para o Brasil dos próximos decênios. Apesar do risco, advertido por Marx, de a repetição dos fatos históricos configurar uma farsa, pode-se dizer que falta apenas uma “Operação Nordeste”, para veicular e viabilizar esse projeto de reafirmação regional.

PERSPECTIVAS DE UM PROJETO DE NORDESTE

O novo Projeto Regional de Nordeste estrutura-se em função de três grandes desafios: a resolução da problemática social, a superação da dependência econômica e a recuperação da representatividade política da região. O objetivo central dessa empreitada é assegurar a todos os nordestinos o atendimento das suas necessidades elementares. Não, porém, via assistencialismo e atitudes paternalistas, senão mediante a ampliação das oportunidades de trabalho produtivo e condignamente remunerado.

Isso exige, por natureza, a expansão, o fortalecimento e a integração setorial e espacial das atividades econômicas, com ênfase na transformação do mundo rural e no avanço científico e tecnológico. Exige, ademais, o alargamento e

aprofundamento da participação e mobilização social. Trata-se de condição **sine qua non** para o ataque aos principais determinantes da pobreza generalizada: concentração fundiária, falta de oportunidades econômicas e carência de serviços sociais. Do contrário, insistir-se-ia no erro, denunciado por Carlos Drummond de Andrade, de “empobrecer a vida na feroz ilusão de enriquecê-la”.

“O que caracteriza o desenvolvimento”, segundo Celso Furtado, “é o projeto social subjacente. O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política” (Furtado, 1984, p. 75).

A estratégia traçada pela nova política regional demarca-se por uma linha sócio-política (referida ao processo de trabalho coletivo, identificado com a participação dos mais diversos atores sociais) e por uma outra, sócio-econômica (relativa ao projeto social e econômico, traduzido em planos e programas, como resultado da participação e mobilização política da sociedade). Desse modo, a democratização e descentralização do aparelho político-institucional é o suporte geral das mudanças. Sem negociação, não há projeto regional consistente. Daí a necessidade de desenvolver inovadoras relações entre o Estado e a sociedade civil, abrindo-se espaço para que todos os segmentos se manifestem e participem da definição e execução das políticas públicas. Simultaneamente, aproximam-se as estruturas organizacionais de Governo das demandas concretas da população.

Quanto à linha sócio-econômica, a estratégia prevê: a transformação das estruturas rurais, a reorientação do desenvolvimento urbano, a consolidação da infra-estrutura econômica, a ampliação da oferta de serviços sociais e o desenvolvimento científico e tecnológico. A transformação do mundo rural supõe a reestruturação fundiária e da política agrícola, a reestruturação da base eco-

nômica do campo (sobretudo mediante a irrigação e a agroindústria) e a reestruturação dos espaços agrários. Precisa-se, de modo especial, o apoio ao pequeno produtor e o incentivo à produção de alimentos. Na verdade, têm raízes no campo os problemas básicos do Nordeste, pois, não obstante as conquistas regionais, nos setores e espaços urbanos — onde a indústria apresentou taxa média anual de expansão calculada em 6,6%, entre 1960 e 1987, e os serviços alcançaram 8,4%, no mesmo período —, as atividades agropecuárias mudaram pouco, registrando a média anual de 2,8%.

As oscilações de comportamento das lavouras, sobretudo devido às “secas agrícolas” (10 em 28 anos), respondem por essa média, pela queda de participação da agricultura na formação do produto interno bruto regional (30,4% em 1960, 21,8% em 1970, 18,6% em 1980 e 16,2% em 1986) e, naturalmente, pelo freio ao desenvolvimento sócio-econômico global da região. Se, portanto, o Nordeste pretende acompanhar o ritmo de transformação e avanço da sociedade e da economia brasileira, no seu todo, é nas áreas rurais que tem de concentrar a atenção, sem prejuízo da consolidação das conquistas nos segmentos produtivos urbanos. Por isso, a estratégia regional explicita programas que visam a reduzir, progressivamente, todas as formas especulativas e predatórias do uso da terra e, em contrapartida, a estimular a agricultura típica de mercado e a agricultura semimercantil.

A promoção de uma agricultura moderna, no Nordeste, identificada com o modelo brasileiro de economia de mercado, compreende três linhas operacionais básicas: a concessão de incentivos financeiros a projetos privados nos setores agrícola, pecuário e agroindustrial; a implementação de projetos públicos de infra-estrutura (viária, energética, de telecomunicações e de armazenagem) constantes do Programa de Ocupação de Novas Áreas — PRONAR, sobretudo no oeste baiano, sudoeste do Piauí e sul do Maranhão, as quais vêm servindo à acelerada expansão da produção de grãos (especialmente soja e arroz); e a execução do Programa de Irrigação do Nordeste — PROINE, simultaneamente

confiado a entidades públicas e a empreendimentos privados.

Ao lado dessa linha estratégica deixada ao setor privado, na fatia maior, e comprometida com a reestruturação da base econômica rural do Nordeste, desenvolve-se uma outra, de especial atenção do setor público, especificamente voltada para o segmento sócio-econômico mais suscetível ao impacto das secas: a agricultura semimercantil (também chamada de subsistência). Para desenvolver essa agricultura camponesa e transformá-la em agricultura semimercantil organizada, estão sendo implementados o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor — PAPP e o Programa São Vicente. O PAPP — destinado a atender, ao longo de 15 anos, a 2 milhões de famílias de lavradores — visa a assegurar o acesso à terra, aos recursos hídricos, à tecnologia, aos mercados de insumos e produtos e ao crédito, assim como o apoio a pequenas comunidades rurais. Por seu turno, o Programa São Vicente vem estimulando o fortalecimento das organizações de pequenos produtores rurais, garantindo recursos financeiros para os projetos de sua iniciativa. Recentemente, foi criado o Programa Vida Nova (ou Programa Padre Cícero), que intenta assegurar a aceleração e ampliação das metas do PAPP — relativamente aos recursos hídricos — e o desenvolvimento da produção agrícola e pecuária.

No que respeita à reorientação do desenvolvimento urbano, persegue-se a dinamização da base econômica e o reordenamento dos espaços urbanos. Desse modo, estimular-se-á a indústria de transformação, a construção civil, o turismo e o setor informal. Buscar-se-á, paralelamente, a reestruturação da rede de cidades, com vistas, entre outras coisas, à interiorização do desenvolvimento urbano.

Para a dinamização, fortalecimento e integração da economia nordestina, investir-se-á na consolidação da infra-estrutura e dos serviços econômicos, em especial nas áreas de energia e transportes. Absolutamente prioritário é o esforço no segmento energético, porquanto dele dependem as demais linhas estratégicas do projeto social, em particular as relativas à reestruturação da base econômica rural e da economia urbana (atra-

vés dos complexos industriais e da instalação de unidades dinâmicas).

Na área dos serviços sociais, promover-se-á a ampliação e o melhoramento nos setores de educação, saúde, habitação, saneamento e transporte urbano. Não se intenta com isso reduzir o projeto social aos setores sociais. Mas é certo que o atendimento das carências da população regional nesses segmentos básicos não pode aguardar os resultados da transformação sócio-econômica perseguida. Ele exige uma atuação direta e imediata do Estado, a fim de não se ampliarem os níveis de deficiência atuais, já identificados como insuportáveis.

Não será possível atingir, em prazos razoáveis, as metas previstas, sem um avanço expressivo no domínio da ciência e da tecnologia. Com efeito, é necessário não perder o passo dos progressos nessa área e, acima de tudo, é indispensável encontrar as soluções adequadas às realidades regionais, que se têm revelado resistentes às soluções técnicas até o presente tentadas. De outra parte, urge fundar as bases do desenvolvimento futuro da região.

A concretização desse ambicioso projeto está comprometida com algumas metas de longo prazo, referidas ao ano 2000. Assim, estima-se que os esforços a serem feitos propiciem, por um lado, a criação anual de postos de trabalho, em níveis tais, que o subemprego e o desemprego estejam reduzidos à suportável taxa de 5% da população economicamente ativa, naquele ano. Por outro lado, os investimentos realizados no período terão permitido elevar-se a participação da economia do Nordeste para cerca de 21% da formação do produto interno bruto nacional. Considerando-se a alta probabilidade de uma redução da contribuição do Nordeste ao total da população brasileira para algo em torno de 25%, até o final do presente século, calcula-se que se terá elevado, significativamente, os níveis da renda individual e melhorado seus índices de distribuição pessoal e espacial.

Para que tais metas sejam alcançadas, o Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste — PTDN centra-se na redução da pobreza absoluta, na criação de oportunidades de emprego, no crescimento global e setorial da economia, nos inves-

timentos fixos requeridos e nos gastos governamentais na região. São as seguintes as metas globais do PTDN (Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste 1988-1990):

— Produto Interno Bruto	Cz\$ bilhões	2.174,57
— Crescimento do PIB Real	%	9,33
— PIB Real Per Capita	Cz\$	51.120,44
— Crescimento do PIB Real Per Capita	%	6,93
— Geração de Novos Empregos	Mil	732
— Investimentos	Cz\$ bilhões	627,31
● Setor Privado	" "	320,98
● Setor Público	" "	305,33
— Gastos do Setor Público	" "	1 144,95
● Investimentos	" "	305,33
● Outros Gastos	" "	838,62

Nos próximos decênios, espera-se da execução do Projeto Regional a plena integração do Nordeste na economia e na sociedade brasileira, simultaneamente com a realização da justiça social, ou seja, com a superação do estilo especulativo e selvagem do modelo nacional de economia de mercado. Isso implica um novo perfil finalista (PROCENGE. Consultores de Recife), nos planos político, institucional, econômico, espacial e social e, conseqüentemente, supõe uma trajetória demarcada, nesses planos, por novos condicionantes.

No plano político, a expectativa é que o "pacto democrático-popular", sustentado pelas forças progressistas e pelos trabalhadores organizados, suplante o "pacto liberal", assentado nos segmentos conservadores, particularmente da burguesia financeira e da oligarquia agrária. Com isso, ter-se-á condição de fazer emergir, no Nordeste, um poder político efetivamente comprometido com o progresso social e capaz de pressionar no sentido da descentralização administrativa federal e do real e correto destaque à "questão nordestina". Estará em curso, portanto, a superação do desafio político. Nesse quadro, o elevado nível de mobilização e conscientização da sociedade civil assegurará o funcionamento de um sistema capitalista democrático e com preocupações de justiça social

muito embora nos limites impostos pelas condições econômicas.

A nível institucional, a atuação do Governo deverá sofrer marcantes alterações, seja pelas novas regras constitucionais, reforçando a tendência à descentralização e regionalização administrativa, seja pela reforma tributária, que fortalecerá os estados e os municípios e mudará profundamente as relações destes com a União. Nesse domínio, o perfil regional será configurado por uma autonomia administrativa acentuada, que permitirá, sobretudo nas áreas em que for mais forte a organização da sociedade civil, uma atenção maior e mais pronta às demandas sociais. É de prever-se, também, maior destaque para o setor privado, ainda que induzido por estímulos governamentais.

No plano econômico — a depender de a negociação da dívida externa propiciar uma significativa redução das transferências de recursos para o exterior, a inflação ser contida em patamares aceitáveis e o Estado brasileiro poder exercer seu papel histórico de abrir frentes de investimentos — o novo ciclo expansivo das atividades produtoras favorecerá grandemente o Nordeste. Nesse caso, a expectativa é de um aumento e integração setorial e espacial da economia, no âmbito regional, e de uma diversificação dos seus papéis, no âmbito inter-regional: ao invés da desconfortável situação atual de dependência, em relação às regiões mais desenvolvidas, o Nordeste terá alargado os fundamentos de uma integração nacional marcada pela interdependência das regiões.

Esse fortalecimento da economia regional será beneficiado pelo maior dinamismo e maior estabilidade nos espaços e atividades produtoras rurais, onde se terão reduzido as formas de agricultura especulativa e predatória e desenvolvido a agricultura típica de mercado e a semimercantil organizada. Em suma, configurar-se-á um novo perfil espacial, em que as áreas rurais estarão funcionando como contrapartida expressiva e coadjuvante seguro das áreas urbanas. Por sua vez, o sistema de cidades constituirá uma rede bastante compacta de pequenos centros urbanos suficientemente bem equipados para difundirem o desenvolvimento. Estará consolidado, então, em bases firmes, o mercado interno

regional: a dinamização das áreas rurais do Nordeste ainda tem amplas condições de absorver um grande contingente da força de trabalho disponível e de remunerá-la condignamente, seja nas atividades agrícolas, seja naquelas não-agrícolas.

Até o ano 2000, a população do Nordeste estará entre 47,2 e 51,3 milhões de pessoas, de acordo com o nível menor ou maior da fecundidade (Moreira e Moreira, 1985). Na primeira hipótese, o contingente urbano corresponderá a cerca de 33,6 milhões de nordestinos; na segunda, equivalerá a 34,5 milhões. Significa isso que, entre 1980 e 2000, a população urbana da região terá quase duplicado, crescendo entre 16,0 e 17,0 milhões de habitantes, enquanto a população rural terá diminuído entre 3,6 e 0,4 milhões. A força de trabalho regional contará, no final do século, entre 15,1 e 16,4 milhões de pessoas, sendo, respectivamente, de 10,8 ou 11,0 milhões o contingente urbano.

Em quaisquer dessas alternativas de crescimento demográfico, haverá sempre um formidável desafio, no plano social, para atender às necessidades básicas dessa população, em termos de emprego, nutrição, saúde, habitação, saneamento, transporte e educação. Contudo, a tendência à urbanização deverá criar algumas facilidades para a organização da sociedade civil, a produção e difusão de novos padrões culturais e mesmo a implementação de programas e projetos governamentais de caráter compensatório.

De modo geral, esse processo de urbanização deverá resultar muito mais das transformações estruturais do campo — com significativos ganhos de produção, produtividade e renda — do que dos fatores tradicionalmente expulsivos da população. Assim, os fluxos demográficos, no sentido campo-cidade, serão menos intensos do que nas três últimas décadas e, acima de tudo, ocorrerão simultaneamente com fluxos econômicos de vulto, capazes de responder, nas áreas urbanas, pelos investimentos requeridos para a expansão da economia e a absorção produtiva da força de trabalho em disponibilidade.

A viabilidade desse Projeto de Reafirmação do Nordeste — delineado num momento de recrudescimento do libera-

lismo econômico e de "crise do Estado e da região" (Becker, 1986) — depende obviamente de certas condições. Depende, por exemplo, da habilidade com que a SUDENE (e, mais precisamente, sua Secretaria Executiva) explorar, de forma objetiva e pragmática, as fendas perceptíveis na nova Constituição, relativamente à entidade região e à instituição regional. Depende, também, do aproveitamento da atual conjuntura da economia e da política econômica nacional, no sentido de uma arregimentação das lideranças políticas, governamentais, empresariais (da indústria, da agricultura e dos serviços) e dos trabalhadores da região (que, aliás, têm representação no Conselho Deliberativo da SUDENE), para tomarem posição quanto às medidas adotadas pelo Governo Federal e refletidas no Nordeste, como um todo, e quanto às providências corretivas que elas exigem. Depende da capacidade de a SUDENE interessar e motivar as forças produtivas da região na defesa dos instrumentos de que ela dispõe, para ajudá-las. Depende, enfim, da autenticidade, autonomia e competência informacional e analítica com que a SUDENE se mostrar aos olhos das lideranças regionais, para construir alianças e congregar patrocinadores do Projeto de Nordeste: de nenhum modo ela se pode comportar como instância do Estado, mas sim como instante de expressão de uma vontade coletiva, envolvendo o Estado, certamente, mas brotando da sociedade civil.

O atual momento de incertezas e indefinições remete ao planejamento, em que se convertem crises em oportunidades de avanço. Pode-se indagar se não se trata de delirante e inútil ousadia. Vem ainda de Bergson a lição: "Nada do que concerne ao homem poderia estar definitivamente fora do alcance do homem... (Bergson, p. 82). Só vejo um meio de saber até onde podemos ir: é colocar-se em marcha" (Bergson, p. 69).

SUDENE, revela que foram obtidas importantes conquistas econômicas. Todavia, persistem — em muitos casos, agravadas — as questões sociais básicas, seja pelo alcance modesto, seja pela índole perversa das mudanças conseguidas na estrutura produtiva.

A SUDENE foi o principal mecanismo de indução dessas mudanças que, em contraposição, levaram-na a assumir papéis contrários àqueles que se propôs exercer. Por isso, ao invés de antepor-se ao processo de integração nacional, contribuiu fortemente para que ele se consumasse nos padrões de verticalização e dependência hoje conhecidos; ao contrário de preservar a cultura regional, estimulou uma veloz modernização, que vem implicando uma efetiva substituição cultural. Esse contraste entre expectativas e realizações decorreu, certamente, de profundas alterações nos instrumentos da instituição regional (embora se possam invocar outros fatores de não menor importância) e abalou seriamente sua imagem e credibilidade.

O movimento esboçado a partir dos primeiros anos da década de 80, com o Projeto Nordeste, no sentido de reorientar a política regional, fincou raízes e ganhou legitimidade social e jurídica (tanto que suas orientações e diretrizes maiores foram sancionadas pela Lei n.º 7 499/86). Mas perdeu energia e substância, na fase de desdobramento operativo. Por fim, a severa crise atual do Estado brasileiro está repercutindo na quebra do encanto da instituição regional.

Ocorre, porém, que a SUDENE conta com um Projeto de Nordeste, tecnicamente concebido e montado para responder aos desafios da região e do país, no futuro próximo. Resta-lhe desenhar uma estratégia, para explorar as possibilidades da viabilização política desse Projeto. Quer dizer: a grande tarefa do momento consiste em transformar a crise da região e da instituição em oportunidade de reafirmação política, no contexto nacional. A questão é de como satisfazer certas condições concretas de mobilização das forças sociais e de afirmação de uma vontade coletiva, em que a presença do Estado seja menos ostensiva.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A análise da evolução do planejamento regional, no Nordeste brasileiro, ao longo dos últimos 29 anos de atuação da

BIBLIOGRAFIA

- BECKER, Bertha K. A crise do estado e a região; a estratégia da descentralização em questão. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, IBGE, 48(1). 1986.
- BERGSON, Henri. Cartas, conferências e outros escritos Série Os Pensadores. São Paulo, Abril Cultural, 1979.
- FURTADO, Celso. Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- HILHORST, Jos G. M. Planejamento regional, enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- MARQUEZ, Gabriel Garcia. Cem anos de solidão. Rio de Janeiro, Record.
- MONOD, Jacques. O acaso e a necessidade, ensaio sobre a filosofia natural da biologia moderna 3ª ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 1976.
- MOREIRA, Ana Amélia Camarano de Mello; MOREIRA, Morvan de Mello. Estimativas da população do Nordeste; 1985-1990-1995-2000; Recife SUDENE/PNUD/BIRD, 1985.
- PLANO trienal de desenvolvimento do Nordeste 1988-1990, SUDENE, Recife, 1988, mimeo.
- PROCENGE. Consultores de Recife. Recife, SUDENE, 1987.
- PERRUCI, Gadiel. O canto do cisne dos barões de açúcar (um congresso de classe). In: *Congresso Agrícola do Recife, Recife 1878*. (edição facsimilar reproduzida do original publicado); Recife, CEPA/PE, 1978.
- SOUZA, João Gonçalves de. O nordeste brasileiro; uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza, BNB, 1979.

RESUMO

Como resultado de vasto processo de organização de forças sociais, em torno da afirmação de um Projeto de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE tem sido a expressão mais notável do planejamento regional nesta parte do Brasil. Na sua evolução histórica, podem ser identificadas três grandes fases: a do ideal (fase dos Planos Diretores, 1960-70), com pretensão de garantir expressiva independência regional e autonomia institucional); a do real (fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, 1971-84, consolidando a dependência do Nordeste em relação às regiões brasileiras economicamente mais dinâmicas e levando à subordinação institucional da SUDENE ao Ministério do Interior); e a do possível (a partir de 1985, fase da Política de Desenvolvimento do Nordeste, concebida na perspectiva da interdependência regional e da autêntica vinculação da instituição ao aparato do Governo Federal). Nesta última fase, a viabilidade de um revigoramento da SUDENE e de um novo projeto de Nordeste — integrante de um amplo Projeto Nacional, tecido em função de novos desafios sociais, econômicos e políticos da região e do país e sustentado por uma grande participação social — depende de certas condições concretas de superação da atual "crise do Estado e da região."

ABSTRACT

As result of a vast organizational process of social forces around the assertion of a Development Project for the Northeast, SUDENE has held the most notable expression of regional planning in this part of Brazil. Its historical evolution may be identified by three main phases: the idealistic (involving the Master Plans, from 1960 to 1970, which pretended to ensure expressive regional independency and institutional autonomy); the realistic (brought about by the National Development Plans, from 1971 to 1984, which consolidated the Northeast's dependency to other more economically dynamic Brazilian regions and induced SUDENE's institutional subordination to the Ministry of the Interior); and the feasible (as of 1985, phase of the Northeast Development Policy, conceived within regional interdependency perspective and the authentic vinculation of the institution to the Federal Government). In this last phase, the viability for the strengthening of SUDENE and of a new Northeast Project — integrating an extensive National Project, designed to meet new regional and national, social, economic, and political challenges, and sustained by an ample social participation — depends on certain positive conditions in overcoming current State and Regional crisis.