

A SUDENE E O PLANEJAMENTO REGIONAL

FERNANDO DE OLIVEIRA MOTA

Desde o Império, o Nordeste foi considerado um problema nacional. Entretanto, as primeiras tentativas para solução deste problema foram feitas em termos de defesa contra as conseqüências das secas. Supunha-se, então, erradamente, que nisto consistia o problema nordestino. Com a criação do Banco do Nordeste do Brasil inaugura-se nova fase. O problema é enfrentado não apenas em termos de defesa contra as estiagens, mas em termos de planejamento. A experiência, porém, evidenciou que era insuficiente a formulação de uma política de planejamento, sem a criação de um órgão de execução. Esta, a idéia inspiradora da SUDENE. São examinados no artigo os seus objetivos, área de ação, planos diretores e dificuldades com que tem de lutar. A eficácia da sua ação depende de fatores que transcendem a sua possibilidade de controle. Esta observação final vale por uma advertência.

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

A IDÉIA que se tem do Nordeste — à falta, ainda hoje, de uma delimitação mais rigorosa das regiões geo-econômicas do país — é a de uma área semi-árida que compreende cerca de 18 % do território nacional e cuja população, pelos dados do Censo de 1960, equivalia, em números redondos, a 32 % do total dos habitantes do Brasil.¹

¹ Como campo de atuação da SUDENE — e assim designado por um "vôcábulo de sentido apenas posicional", no dizer do geógrafo MÁRIO LACERDA DE

De uma região, em outras palavras, comumente identificada pela ocorrência, na mesma, do fenômeno das sêcas.²

Talvez em virtude das suas implicações empíricas,³ este critério de caracterização regional serviu de base a uma política nacional de "combate às sêcas" que, em nossos dias, pode ser considerada como a primeira fase da ação do governo brasileiro em relação ao Nordeste.

O historiador encontrará os primórdios dessa política já no tempo do Império, sobretudo a partir de 1877; é fora de dúvida que os políticos e os administradores de então revelaram interesse em encarar as sêcas do Nordeste como um problema nacional. Mas, somente no segundo decênio da República, ela se viria a estruturar com a criação, em 1909, da Inspetoria Federal de Obras contra as Sêcas, atual Departamento de Obras Contra as Sêcas (DNOCS). A nova entidade surgia como um órgão federal de combate permanente às estiagens do Nordeste; e, no decurso de sua evolução, foram-lhe atribuídos, gradativamente, objetivos mais precisos, tais como a construção de grandes açudes, de obras de irrigação e de um sistema de estradas de rodagem na região.

A Constituição de 1934 consagrou, em definitivo, o princípio de que o problema das estiagens do Nordeste devia ser encarado como um problema nacional. Pelo disposto na alínea XV do seu artigo 5.º se fixou, como uma das competências privativas da União, "organizar defesa permanente contra os efeitos da sêca nos Estados do Norte". E, no seu artigo 177, se estabeleceu que tal defesa obedeceria a um plano sistemático e permanente, cabendo à União despender "com as obras e os serviços de assistência quantia nunca inferior a 4 % da sua receita tributária, sem aplicação especial".

MELO — o Nordeste compreende nove Estados, do Maranhão à Bahia, e cerca de 10% do território de Minas Gerais. Entretanto, os dados estatísticos, se referem apenas aos nove Estados.

² Note-se, a propósito, que, excetuando o Maranhão, os demais Estados em que atua a SUDENE têm os seus territórios total ou parcialmente incluídos no Polígono das Sêcas, cujos limites foram fixados pela Lei n.º 1.348, de 10 de fevereiro de 1951.

³ Ou, conforme diz o geógrafo MÁRIO LACERDA DE MELO, por tratar-se de "uma forma de delimitar uma região segundo a área de incidência de um dos seus problemas para efeitos administrativos face a êsse problema".

A atual Constituição manteve o princípio consagrado pela Constituição de 1934 — ao qual, observe-se incidentalmente, não se fizera referência na Constituição de 1937 — em termos mais ou menos semelhantes. Consta do seu artigo 198 que, “na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada sêca do Nordeste, a União despendêrá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a 3% da sua renda tributária”.

Com a Lei n.º 1.004, de dezembro de 1949, que regulamentou o parágrafo primeiro do referido artigo constitucional, foi criado o chamado “fundo especial das sêcas”, a que deve corresponder, anualmente, 1% da renda tributária da União arrecadada no exercício anterior. A Lei estabeleceu, ainda, que aquela quantia seria recolhida, em conta especial do Ministério da Fazenda, ao Banco do Brasil, e dela 20% constituiriam uma reserva especial para socorrer, em caráter de emergência, as populações atingidas pelo flagelo das estiagens e 80% se destinariam a empréstimos a agricultores e industriais localizados na região nordestina. Determinou, também, a Lei n.º 1.004 que o govêrno complementaria a assistência financeira aos produtores regionais, nela prevista, com a assistência técnica a cargo do DNOCS.

O BNB e uma “nova” política para o Nordeste. Para focalizar melhor o assunto versado neste trabalho, admitamos que, com a Lei n.º 1.004, se acha encerrada a primeira fase da ação do govêrno federal dentro daquela perspectiva de encarar-se o problema das sêcas nordestinas como um problema nacional. Nela, como se viu, a tônica dominante é uma política orientada no sentido do “combate às sêcas”; uma política que se baseou, fundamentalmente, em “programas defensivos”⁴ a cargo, sobretudo, do DNOCS. Conquanto a Lei n.º 1.004 expresse, até certo ponto, uma tendência de modificar-se tal orientação, ainda assim ela não considera que o objetivo último de uma política para o Nordeste não seria, conforme salienta STEFAN H. ROBOCK, “o

⁴ STEFAN H. ROBOCK, *Economic Development in North-East Brazil*; Report n.º TAA/BRA/1 (restricted), Nações Unidas, fevereiro de 1957.

de combater o fenômeno físico das sêcas *per se*, mas, o de manter e melhorar o bem estar econômico e social do povo na região".⁶

Pode-se dizer, por isso, que uma nova fase da ação do govêrno federal, no Nordeste, tem início com a criação do Banco do Nordeste do Brasil S. A. "Passou a guiá-la, então, uma política de planejamento regional, orientada não apenas no sentido de "combate às sêcas", mas, precipuamente, no sentido da organização econômica da região.

Documento bastante esclarecedor desta nova orientação é a própria Mensagem⁷ com que o Executivo Nacional apresentou, ao Legislativo, o projeto de lei de criação do BNB. Nela se salientava, logo de início, que "a política do Govêrno Federal, no sentido de defender das sêcas as vastas extensões do Nordeste e do Leste setentrional, a elas sujeitas periodicamente, e de integrar tais regiões na economia moderna, requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não superação, dos métodos tradicionais". A Mensagem reconhecia, também, a existência de recursos naturais e humanos não suficientemente utilizados na região e a necessidade de criarem-se condições ao desenvolvimento econômico do Nordeste com base num planejamento adequado da economia regional.⁸

De acôrdo, ainda, com a Mensagem presidencial, o BNB seria o "instrumento de um programa regional", com os seguintes objetivos: a) gerir as aplicações recuperáveis, ou seja, os fundos rotativos de assistência e fomento; b) assumir a liderança na realização de um programa de empreendimentos diretamente rentáveis, complementares das obras e serviços públicos regulares; c) estimular a iniciativa privada e atrair e fixar capitais na região.

A partir de 1954, o BNB passou a exercer, na região, uma considerável influência, direta ou indiretamente, para

⁶ *Loc. cit.*, pág. 10.

⁶ O BNB foi criado pela Lei n.º 1.649, de 19 de julho de 1952, e entrou em funcionamento em meados de 1954.

⁷ Mensagem n.º 363, de 23 de outubro de 1951.

⁸ A respeito, Cf., também, *Planejamento do Combate às Sêcas*, estudo elaborado na Assessoria da Presidência da República, em princípios de 1953. Este estudo serviu de orientação à Comissão Incorporadora do BNB.

vencer os obstáculos que se opunham ao desenvolvimento do Nordeste e, sobretudo, a defasagem que se vinha acentuando, entre a expansão da economia nordestina e a expansão da economia, ou especialmente do Centro-Sul, ou do país como um todo.⁹

Entretanto, a própria experiência do BNB, no seu campo de atuação, veio a evidenciar, pela análise que ensejou dos problemas nordestinos,¹⁰ que a solução dos mesmos, de um ponto-de-vista do planejamento, impunha: 1. a coordenação das diversas agências governamentais que operam na região (DNOCS, DNER, CVSF, etc.) e 2. a maior eficiência dos investimentos federais no Nordeste.

Note-se, com referência ao item 2, que, ao contrário do que usualmente se pensa, a União vem despendendo no Nordeste, dentro dessa nova orientação política, muito mais do que arrecada na região. Estima-se que, no período 1952/1958, os gastos do Governo Federal sextuplicaram no Nordeste, enquanto a receita ali arrecadada apenas triplicava. Nada obstante, registrou-se, concomitantemente, uma redução na eficiência dos investimentos federais.¹¹

As estimativas acima, que robustecem as observações ditadas pela experiência do BNB, mostram, na prática, que o ritmo de expansão da economia nordestina não estaria a depender, apenas, de um maior volume dos investimentos públicos federais no Nordeste. Tais investimentos, como instrumentos de uma política de desenvolvimento regional, supõem, para a sua eficácia, que sejam realizados dentro de um plano de prioridades. E, destarte, não apenas o pla-

⁹ Sobre as disparidades entre o crescimento da economia nordestina e o crescimento da economia nacional, veja-se *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, documento elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste; Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1959. No decorrer do período que se inicia em 1948, houve uma diferença de, aproximadamente, 1 para 2 entre o ritmo de crescimento da economia nordestina e o ritmo de crescimento da economia do Centro-Sul. *Loc. cit.*, pág. 7.

¹⁰ Graças ao seu Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), e com a assistência técnica das Nações Unidas, o BNB vem promovendo, desde a sua instalação, a pesquisa e a análise de problemas regionais. O ETENE integra o BNB em virtude da própria Lei que criou o Banco; e, como tal, é bastante ilustrativo dos objetivos dessa nova política para o Nordeste.

¹¹ SUDENE, *Primeiro Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste*; Introdução, págs. 11, 14/16; Recife, 1960.

nejamento da economia regional, mas, também a existência de um órgão centralizador do planejamento.

Daí, a SUDENE.¹²

A SUDENE E O PRIMEIRO PLANO DIRETOR

Atribuições da SUDENE. A Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) deve ser encarada, à vista do exposto anteriormente, como o resultado mais impressionante de um lento processo que, do Império aos nossos dias, fez do problema das secas nordestinas um problema nacional. Resultado, de resto, que implica em se enfocarem, de modo definitivo, as soluções dos problemas nordestinos de acordo com os objetivos e as técnicas do planejamento regional.

Dentro dessa perspectiva — em que a ação do governo federal no Nordeste deve visar, precipuamente, à correção dos desequilíbrios entre os níveis da renda regional e os níveis de renda do país — a Lei n.º 3.692 considerou como atribuições da SUDENE: *a)* a responsabilidade de propor as diretrizes de uma política regional de desenvolvimento, base do planejamento centralizado das inversões federais na região; *b)* a elaboração, com o fim de traduzir em realidades tais diretrizes, de programas de trabalho a serem executados pelos órgãos responsáveis pelos investimentos públicos; *c)* a adaptação da estrutura administrativa de modo a torná-la ajustável, na prática, às exigências do planejamento e da ação; *d)* a coordenação dos incentivos governamentais à iniciativa privada, no sentido de possibilitar que o setor público e o setor privado atuem, conjuntamente, no processo de acumulação de capital da economia regional.

Na realidade, conforme se depreende, as atribuições da SUDENE são demasiado complexas; e, como tais, sujeitas,

¹² Essas observações constam do Relatório de STEFAN H. ROBOCK, a que nos reportamos. Elas constituíram a base das sugestões que o BNB e aquele técnico das Nações Unidas fizeram, ao governo federal, no sentido de ser estabelecido um "grupo de trabalho" para coordenar o desenvolvimento do Nordeste. Dessas sugestões resultou, em dezembro de 1956, a criação do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste do qual se evoluiu, três anos após, para a SUDENE.

na sua execução, não somente a dificuldades de ordem técnica e operacional, inerentes a qualquer trabalho de planejamento, mas, também, a dificuldades decorrentes, nos regimes democráticos, de conflitos entre as atribuições do Legislativo e do Executivo na escolha dos fins e dos meios da política econômica. Tais dificuldades, importa salientar, devem ser tomadas em consideração sempre que se procure apreciar, objetivamente, a atuação da SUDENE.

Síntese do Primeiro Plano Diretor. A orientação política, implícita no Primeiro Plano Diretor da SUDENE,¹³ assenta, de acordo com os técnicos que o elaboraram, no reconhecimento de três “verdades elementares”: a) o Nordeste é uma das regiões de mais precárias condições de vida do mundo atual; b) a região apresenta reais possibilidades de desenvolvimento, tanto do ponto-de-vista de sua constelação de recursos naturais, como no que respeita à aptidão de sua gente para assimilar técnicas modernas; c) a liderança do Poder Público, no processo de formação de capital, é causa necessária para que a enorme distância que já separa o Nordeste do sul do país possa ser encurtada.

Segundo essa orientação — já aceita pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste¹⁴ — o principal objetivo do Primeiro Plano Diretor consistiu “em apresentar um conjunto orgânico de diretrizes de política econômica, que possam servir de base a um esforço progressivo de ordenação dos investimentos do Governo Federal, no Nordeste”.

Tomando como ponto-de-referência esse principal objetivo do Plano, tentaremos oferecer ao leitor uma síntese do mesmo, 1. resumindo as suas diretrizes básicas e 2. indicando os campos de atuação que nêle se fixam para a SUDENE, como órgão de planejamento e de controle dos

¹³ Ver SUDENE, *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste*; Recife, 1960; pág. 21.

¹⁴ O CODENO, criado pelo Decreto n.º 45.445, de 20 de fevereiro de 1959, viria a extinguir-se com a instituição da SUDENE. O seu aparecimento resultou, em parte, de pressões políticas que incentivaram no governo KUBITSCHER a Operação Nordeste e, em parte, do próprio processo de “amadurecimento” das soluções dos problemas nordestinos que focalizamos anteriormente. A finalidade mesma do CODENO — coordenar e executar os projetos e programas de ação imediata (*sic*), tendentes ao desenvolvimento econômico e social do Nordeste — evidencia as pressões políticas que lhe deram origem; ainda assim, serviu-lhes de base o documento, dantes referido, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*.

investimentos federais (ou dos incentivos governamentais à iniciativa privada) no Nordeste.

Em suas linhas gerais, as diretrizes básicas do Plano visam: *a)* a aumentar as disponibilidades dos serviços de utilidade pública na região, *b)* ao melhor aproveitamento dos recursos naturais de que dispõe o Nordeste, *c)* à diversificação das atividades econômicas, *d)* ao fortalecimento de atividades tradicionais, *e)* a influir nos hábitos da comunidade, de modo a capacitá-la à aceitação de novas técnicas e a desejar o desenvolvimento, *f)* à reforma do sistema administrativo.¹⁵

Especificando, em função dessas diretrizes, as principais áreas de planejamento e de controle dos investimentos federais (ou dos incentivos governamentais à iniciativa privada), o Primeiro Plano Diretor atribuiu à SUDENE os seguintes campos de atuação:

a) Criação de uma infra-estrutura econômica, com a concentração dos investimentos públicos nos setores de transporte e energia;

b) Aproveitamento racional dos recursos de água, com investimentos alocados, inicialmente, em pesquisas e na formação e treinamento de pessoal especializado em hidrogeologia.

c) Reestruturação da economia agrícola, com inversões destinadas: 1. a aumentar a oferta de terras disponíveis para a agricultura, tanto nas zonas úmidas como na zona semi-árida; 2. à reorganização da economia da zona semi-árida tornando-a mais resistente às secas; 3. à reorientação e intensificação da pesquisa agrônômica, visando ao aumento da produtividade.

d) Racionalização do abastecimento, através de dispêndios governamentais em rêdes de armazéns, na melhoria dos meios de comercialização, na estocagem de emergência ou mediante estímulos diretos ou indiretos do governo para a modernização da pesca e o incremento da pecuária e da risicultura na região.

¹⁵ Essas diretrizes são enunciadas, pormenorizadamente, nas págs. 22 e 23 do Plano.

e) *Aproveitamento dos recursos minerais*, com investimentos orientados, a princípio, para a identificação dos recursos minerais existentes e para as pesquisas relacionadas com a utilização das jazidas minerais já conhecidas no Nordeste.

f) *Industrialização*, através de estímulos diretos ou indiretos, inclusive assistência técnica, com o fim de expandir e de diversificar as atividades manufatureiras, de reorganizar e de reequipar as indústrias tradicionais, de reestruturar as atividades artesanais e de formar mão-de-obra industrial.

g) *Colonização*, com investimentos destinados, preliminarmente, a pesquisas de pré-colonização e a um projeto-pilôto de colonização no Maranhão.

h) *Saúde pública e educação de base*, com investimentos para melhorar os serviços de abastecimento d'água na região e para experiências-pilôto no campo de educação de base.¹⁰

Não seria possível, evidentemente, descer-se, nos limites de um artigo, à apreciação dos programas constantes do Primeiro Plano Diretor, para cada um desses campos de atuação da SUDENE. Pode-se dizer, entretanto, que eles se ressentem, ainda, de uma apresentação sistemática e foram elaborados, em grande parte, à base de obras programadas por outros órgãos, como o DNER e a CHESF. Incluem-se, neste último caso, o programa rodoviário e o programa de eletrificação relacionados com a criação de uma infra-estrutura econômica na região.

Aprovação pelo Congresso do Primeiro Plano Diretor. O Primeiro Plano Diretor, na sua estrutura, procurou coordenar, numa experiência pioneira, os investimentos federais para um período mínimo de três anos e, em alguns casos (rodovias, energia elétrica, saúde e educação de base), para um período de cinco anos. Obedeceu, assim, à norma do planejamento pluriênal fixado na Lei n.º 3.692.

Atente-se, porém, em dois fatos, referentes à aprovação do Primeiro Plano Diretor pelo Congresso, bastante

¹⁰ No Plano, esses campos de atuação se discriminam em capítulos e a eles se acrescenta mais um referente a levantamentos cartográficos.

ilustrativos de certas dificuldades, anteriormente mencionadas, que estorvam, no país, as atividades de planejamento.

O Congresso só aprovou o Plano em fins de 1961, ou seja, ao término do que deveria ser o primeiro ano de sua execução. Além disso, apenas aprovou, com a Lei n.º 3.995, a primeira etapa do Plano, referente ao ano de 61, e reduziu os quantitativos às dotações correspondentes a um exercício. Na realidade, pois, só no corrente ano o Plano, organizado desde 1960, entrou em execução.

Por outro lado, a Lei n.º 3.995, de aprovação do Plano, contraria a orientação da Lei n.º 3.692, que criou a SUDENE, quando esta determina, no artigo 8.º, "que será estabelecido em lei um plano diretor plurienal, no qual se discriminem, pelos diferentes setores, os empreendimentos e trabalhos destinados ao desenvolvimento específico da região", e fixa, no artigo 9.º, que "o Orçamento Geral da União consignará recursos, devidamente discriminados, para a execução, em cada exercício, dos empreendimentos programados no plano diretor". A orientação da Lei n.º 3.692, como ressalta desses artigos, visou a criar condições ao próprio planejamento da economia nordestina e a assegurar continuidade à execução do Plano Diretor; é evidente que tal orientação não se coaduna com a da Lei n.º 3.995.¹⁷

Há, todavia, aspectos positivos na Lei n.º 3.995, tanto de um ponto-de-vista do fortalecimento da ação da SUDENE quanto de um ponto-de-vista do desenvolvimento regional, os quais se inserem nas "outras providências" constantes da mesma. Dentre êsses aspectos vamos referir, à guisa de ilustração, os seguintes:

a) A faculdade, que confere à SUDENE, de "promover a organização, a incorporação ou a fusão de sociedades de economia mista, para a execução de obras consideradas de interesse ao desenvolvimento do Nordeste, bem assim para a prestação de assistência técnica, contábil ou administrativa, a entidades estaduais ou municipais respon-

¹⁷ Nada obstante, a Lei n.º 3.995 deixa margem a que se reestabeleça aquela orientação ao determinar, no seu artigo 2.º, "que serão estabelecidas em Lei ... as etapas subsequentes ao Primeiro Plano Diretor da SUDENE, relativas aos exercícios posteriores ao de 1961".

sáveis pela execução de serviços de importância básica para aquêles desenvolvimentos" (art. 6.º).

b) A transformação dos "recursos financeiros, consignados no Orçamento Federal ou autorizados por lei especial, destinados a serviços e obras de eletrificação ou de abastecimento de água, incluídos no Plano Diretor da SUDENE, inclusive os já executados por intermédio da CHESF ou por outras sociedades de economia mista", em capital da União nas aludidas sociedades (art. 10).

c) A autorização de serem reinvestidos, para obras constantes do Plano de Eletrificação do Nordeste, os "dividendos atribuíveis às ações ordinárias da CHESF subscritas pelo Tesouro Nacional, através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, com recursos do Fundo Federal de Eletrificação" (art. 13).

d) A fixação de certas normas, pertinentes à concessão de favores legais pela SUDENE, com o propósito de coibir que empresas, beneficiadas com aquêles favores, venham a alterar a localização constante do projeto apresentado à SUDENE (arts. 22 e 23).

e) A obrigatoriedade da participação da SUDENE no Conselho da SUMOC, na Comissão de Financiamento da Produção e no Conselho de Política Aduaneira (artigos 24, 25 e 26).

f) A faculdade, que concede às pessoas jurídicas e de capital 100 % nacional, de "efetuarem a dedução até 50 %, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste" (art. 34).

ANTEPROJETO DO SEGUNDO PLANO DIRETOR

Razões do Segundo Plano. A impressão que temos na realidade, face à Lei n.º 3.995, é a de que o Primeiro Pla-

¹⁸ Ver SUDENE, *Anteprojeto do Segundo Plano Diretor* (circulação restrita). Recife, julho de 1962.

no Diretor perdeu muito da sua significação à falta de uma clara definição de funções entre o Parlamento e o Governo no campo da política econômica. Tem-se de insistir, por isso, em que seja votado, pelo Congresso, um plano plurienal a fim de que seja possível, a partir de 1963, "estabelecer um método de trabalho pelo qual a atualização do Plano Diretor da SUDENE passe a ser parte integrante da votação anual da Lei de Meios, guardando-se destarte, formalmente, a unidade e universalidade do Orçamento".¹⁰ A necessidade de tal insistência, para que se preservem os objetivos e o espírito da Lei n.º 3.692, constitui, sem dúvida alguma, a razão primordial do Segundo Plano Diretor.

Diante do "esvaziamento" do Primeiro Plano, que não mais permitiria a sua reformulação a intervalos regulares, duas outras razões concorrem, simultaneamente, para a elaboração do Segundo Plano Diretor: *a*) a conveniência de reformular os objetivos do Primeiro Plano, à luz da experiência de um processo de planejamento para o Nordeste; e *b*) a importância de fortalecer a única orientação compatível, teórica e praticamente, com uma política de desenvolvimento regional. Razões, em suma, de que dependem, importa salientar, a existência mesma da SUDENE e as soluções, no momento atual, dos problemas sócio-econômicos do Nordeste.

Confronto entre o Primeiro e o Segundo Plano. O Segundo Plano Diretor, conforme se acha elaborado, será, *in essentia*, um desenvolvimento do Primeiro. Mantém inalteradas as suas diretrizes básicas; mas, de acordo com as normas de flexibilidade do planejamento, alarga certos campos de atuação da SUDENE, como o do levantamento dos recursos minerais e o dos trabalhos do setor agropecuário, e inclui outros campos não considerados, especificamente, no Primeiro. Entre êstes, cabe salientar certos campos, relacionados com a melhoria do bem-estar da população (*sic*), como o aperfeiçoamento do homem, a eletrificação de pequenas comunidades rurais e a habitação popular.

¹⁰ Conforme esclareceu muito oportunamente o Superintendente da SUDENE na apresentação que fez ao Conselho Deliberativo do *Anteprojeto do Segundo Plano Diretor*.

Apresentando, de resto, uma organização mais sistemática do que o Primeiro, o Segundo Plano, observado em seu conjunto, visa a orientar a ação do Governo Federal, no Nordeste, nas seguintes direções: a) investimentos básicos para criação de uma infra-estrutura; b) pré-investimentos visando ao melhor conhecimento de base dos recursos naturais e ao aperfeiçoamento do fator humano; c) investimentos e incentivos para racionalizar e ampliar o sistema produtivo; e d) investimentos imediatamente ligados à melhoria do bem-estar da população.

Há, todavia, uma diferença relevante entre o Primeiro e o Segundo Plano, que importa ressaltar, no tocante à distribuição relativa dos investimentos federais pelos setores mais amplos de aplicação. Vamos ilustrá-la com as observações, a respeito, do Superintendente da SUDENE, o Ministro CELSO FURTADO: "Ao contrário do Primeiro Plano Diretor, em que os investimentos infra-estruturais representavam 75 % do esforço total, a construção da infra-estrutura de transportes e fornecimento de energia já não absorverá mais de 40 % dos recursos neste Segundo Plano. Os investimentos diretamente ligados à produção tiveram sua participação elevada de 15 para 24 % do total. Os pré-investimentos cresceram de forma substancial, elevando-se sua participação de 5 para 11%, sendo que praticamente todo o incremento corresponde a recursos destinados à melhor capacitação do fator humano. A modificação mais importante, todavia, é a que se observa com respeito aos investimentos diretamente ligados ao bem-estar social: a participação destes cresce de 5 para 25 %".²⁰

O total dos investimentos previstos no Segundo Plano, para o período 1963/1965, alcançará a 116 bilhões de cruzeiros, calculados a um nível de preços de 33 % mais alto de que o prevalente no primeiro semestre de 1962; *grosso modo*, e mantida a mesma hipótese de cálculo, este total será superior, em cerca de 140 %, ao dos investimentos previstos, no Primeiro Plano, para o período 1961/1963. Em anexo, apresentamos uma síntese do esquema financeiro do Segundo Plano.

²⁰ *Loc. cit.*

A SUDENE pretende introduzir, também, algumas inovações de tipo institucional com o Segundo Plano, tais como a criação de dois fundos financeiros: o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste (FEANE) e o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE).

O primeiro terá por fim permitir que, mediante a formação de estoques estratégicos, as zonas eventualmente afetadas pela ocorrência de secas ou de inundações²¹ tenham o seu abastecimento regularizado a curto prazo. O segundo visa: a) a que o Governo Federal, através da SUDENE, possa contribuir para diminuir os riscos dos investidores privados, principalmente no que diz respeito às indústrias de mineração e às indústrias básicas, b) a criar um mecanismo que permita amortecer as oscilações violentas da taxa cambial e, conseqüentemente, os riscos de câmbio que afetam os empreendimentos dependentes de financiamentos externos, e c) à mobilização de recursos para financiar, a longo prazo, a construção de habitações populares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não seria possível analisar, em termos quantitativos, as repercussões da ação da SUDENE nesta fase do desenvolvimento econômico do Nordeste. Correríamos, também, um grave risco se pretendêssemos criticar essa ação — que se caracteriza, principalmente, por ser um processo (*sic*) de planejamento da economia regional e, não, uma ação já planejada — pelo que dela teria resultado, a curto (ou, de fato, a *curtíssimo*) prazo, e não pelo que dela é possível esperar que resulte a longo prazo.

Importa sublinhar, a propósito, que a política econômica, conforme salientou TINBERGEN, é uma "atividade complicada". Subordina-se, para a sua realização, a fases que, embora distintas, são interdependentes e se supõem necessariamente: o *planejamento*, a *coordenação* e a *decisão*,

²¹ Não se esqueça, a propósito, que no Nordeste, em virtude da irregularidade das precipitações pluviais, estiagens e enchentes se alternam como causas de calamidade.

a execução e a supervisão. Não depende, exclusivamente, de um único órgão, como a SUDENE, mas, de várias agências governamentais, do Parlamento e do Governo, da qualidade dos funcionários, de fatores econômicos e de um grande número de fatores não-econômicos que, correta ou equivocadamente, podem influir na execução da política.²² Não prescinde, também, de uma participação consciente e deliberada da comunidade.

Vimos, neste artigo, a evolução da política do Governo Federal, em relação ao Nordeste, e, no contexto dessa evolução, a posição da SUDENE. Posição que pretendemos enfocar, mais claramente, no concernente ao planejamento regional.

Há, todavia, um questão que, posta implicitamente ao longo deste trabalho, é de crucial importância para a comunidade desta região: em face do elevado número de fatores não-econômicos, que podem estorvar uma política de desenvolvimento para o Nordeste, não virá a ser estorvada a própria ação da SUDENE ?

Qualquer resposta a esta questão seria, no momento, prematura. Ao propô-la, porém, estamos pensando na importância que, como advertência, ela possui para o futuro do país.

²² J. TINBERGEN, *Política Económica — principios y formulación*; trad. do Fondo de Cultura Económica; págs. 29/31.

ANEXO

SÍNTESE DO ESQUEMA FINANCEIRO DO SEGUNDO PLANO DIRETOR

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ (Milhões)		
	1963	1964	1965
A) - <i>Criação da Infra-Estrutura</i>	13.813	14.616	14.813
a) Transportes	3.900	5.016	5.553
b) Energia Elétrica	9.913	9.600	9.260
B) — <i>Pré-Investimentos</i>	3.607	4.207	3.928
a) <i>Em Recursos Naturais</i>	1.434	1.931	2.086
I — Cartografia	514	821	701
II — Geologia	700	950	1.200
III — Hidrologia	220	160	185
b) <i>Ligados ao Aperfeiçoamento do Fator Humano</i>	2.273	2.276	1.842
I — Ensino primário e educação de base	400	600	600
II — Treinamento industrial e reequipamento de escolas agrícolas	673	551	466
III — Ensino técnico de nível superior, inclusive formação de pessoal próprio	1.200	1.125	776
C) — <i>Ação Promocional Direta no Desenvolvimento Econômico</i>	8.308	9.483	12.637
a) Agropecuária	6.360	7.158	10.051
b) Indústria, pesca e artesanato	1.473	1.970	2.221
c) Circulação de alimentos	475	355	365
D) — <i>Investimento Diretamente de Caráter Social</i>	8.530	9.021	12.800
a) Abastecimento de água	4.080	4.493	6.300
b) Esgotos sanitários	950	2.528	4.500
c) Eletrificação de pequenas comunidades	3.000	1.000	500
d) Habitação popular	500	1.000	1.500
TOTAL GERAL	34.358	37.327	44.178