

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E ESTRATÉGIA EMPRESARIAL - PPDGE

Desenvolvimento Regional e Inovação: Uma análise do planejamento para o desenvolvimento do Nordeste pela Sudene.

Lucas Lafetá Vargas

Montes Claros (MG)

2018

Lucas Lafetá Vargas

Desenvolvimento Regional e Inovação: uma análise do planejamento para o desenvolvimento do Nordeste pela Sudene

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento Econômico. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial (PPGDE) Universidade Estadual de Montes Claros.

Orientador: Prof^a. Dr^a Luciene Rodrigues

Coorientador: Prof. Dr. Marcos Fábio Martins de Oliveira

Montes Claros (MG)

2018

Lucas Lafetá Vargas

Desenvolvimento Regional e Inovação: uma análise do planejamento para o desenvolvimento do Nordeste pela Sudene

BANCA EXAMINADORA

Luciene Rodrigues (Orientadora)

Marcos Fábio Martins de Oliveira (Coorientador)

Ilva Ruas Abreu (Examinadora Interna)

Sara Gonçalves Antunes de Souza (Examinadora Interna)

Marcos Cordeiro Pires (Examinador Externo)

Montes Claros (MG)

2018

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por me capacitar na realização dos projetos e desafios que a vida proporciona.

Ao programa de mestrado por ter aberto as portas do conhecimento e pelo compromisso dos professores com a qualidade de ensino.

Aos orientadores Luciene e Marcos Fábio, meus profundos agradecimentos. A vocês devo toda a evolução deste trabalho e durante essa jornada foram sinônimos de inspiração, confiança, amizade e sobretudo comprometimento.

À Karol, minha companheira, pela dedicação indispensável, estímulo e apoio incondicional na realização deste sonho compartilhado.

Aos meus pais, Magno e Cláudia, pelos conselhos e por creditar a mim otimismo e segurança na realização desta importante etapa.

À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, na pessoa do Secretário Edilson Torquato, pelo ambiente de trabalho e pela flexibilidade da jornada de trabalho.

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 consecução desta dissertação, buscou-se compreender a natureza da Sudene como instituição de desenvolvimento regional, para isso, verificou-se os principais aspectos que influenciaram o seu surgimento, as influências teóricas e a originalidade de seus pressupostos. 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 intenção de analisar a Sudene sob a ótica da inovação requereu a necessidade de se moldar um conceito de inovação e traçar dois objetivos concisos de análise: as inovações de produtos e processos, que derivam das organizações incentivadas, além das inovações institucionais/poder público, que se traduzem na criação do ambiente para o desenvolvimento e nas medidas deliberativas originais do planejamento para o desenvolvimento regional. 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

Palavras-Chave:

Planejamento; Desenvolvimento Regional; Inovação; Sudene.

Abstract

This paper presents an analysis of Sudene 's process of development in the regional development of the states of the Northeast and verifies the main innovative aspects of the planning and results of the superintendence' s performance from 1960 to 1990. In order to achieve this dissertation, it was sought to understand the nature of Sudene, as an institution of regional development, for this, it was verified the main aspects that influenced its emergence, the theoretical influences and the originality of its assumption. For the investigation of the planning and how they dealt with original measures, the intentions and specifics of action were sought in the documents issued by the institutions themselves. With regard to the results of regional development, the periodic documents issued by Sudene served as a source for ascertaining the innovative content of the results. The intention of analyzing Sudene from the perspective of innovation required the need to shape a concept of innovation and to draw two concise objectives of analysis: the innovations of products and processes that derive from the incentive organizations, besides the institutional innovations / public power, which translate into the creation of the development environment and the original deliberative measures of regional development planning. The analysis of the results shows that Sudene inaugurates a public awareness of the public policies of the State, where the Federal Government starts to worry about the more democratic development of its territories. This new phase is marked by factual innovations, the introduction of new institutional arrangements, new vision and stronger economic dynamism. Finally, it can be seen that Sudene established a milestone in regional planning and development, as specific and original measures of public policies, and triggered new and dynamic branches for the Northeastern brazilian economy.

Key-words:

Planning; Regional development; Innovation; Sudene.

Lista de Figuras e Gráficos

Figura 1 – Diferenças Regionais na Itália em 1951.....	11
Figura 2 – Inovação do Setor Público.....	33
Figura 3 – Estrutura da Inovação.....	34
Figura 4 – O “Poder Ministerial” da Sudene na Articulação para o Desenvolvimento do Nordeste.....	44
Figura 5– Sub-regiões do Nordeste Brasileiro.....	54
Gráfico 1 – PIB Real a Custo de Fatores.....	70
Gráfico 2 – Taxa de Analfabetismo no Brasil e no Nordeste.....	83
Gráfico 3 – Brasil e Nordeste -Formação de Capital Fixo.....	102
Gráfico 4 – PIB Real a Custo de Fatores: Brasil e Nordeste.....	103

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Percentual da População do Mezzogiorno na Participação do Produto <i>Per Capita</i>	10
Tabela 2 – População e Renda das Principais Regiões do Brasil em 1956.....	12
Tabela 3 – Nordeste: Índices Reais da Formação Bruta de Capital Fixo, Por Setor de Atividade Econômica: 1965-1983.....	69
Tabela 4 – Nordeste: Indicadores de Transformação Regional: 1960-1988.....	71
Tabela 5 – Nordeste: Abastecimento de Água e Esgotos Sanitários.....	80
Tabela 6 – Situação das Cooperativas no Nordeste: 1963 – 1969	88
Tabela 7 – Efetivo de Rebanhos e Produção de Carne: 1970 – 1973.....	91
Tabela 8 – Nordeste: Rendimentos dos Principais Produtores: 1966 – 1976.....	92
Tabela 9 – Nordeste: Educação dos Efetivos Bovinos, Suínos, Caprinos e Ovinos.....	92
Tabela 10 – Nordeste: Produto Interno Bruto por Setor de Atividade Econômica.....	93
Tabela 11- Brasil e Nordeste – Estrutura de Percentual de do Valor da Transformação Industrial – Participação do Nordeste no Brasil e Taxas de Crescimento.....	99
Tabela 12 – Investimento e Emprego na Indústria Por Ano.....	99
Tabela 13 – Nordeste: Produto Interno Bruto por Setor de Atividade Econômica.....	104
Tabela 14 – Valor da Transformação da Indústria Têxtil 1960 – 1974	112
Tabela 15 – Nordeste: Indicadores do Desenvolvimento da Indústria de Transformação.....	115

Lista de Quadros

Quadro 1 – Índice de Produção Agropecuária e Industrial.....	13
Quadro 2 – Inovação em Schumpeter.....	28
Quadro 3 – Índice de Produção Industrial no Nordeste.....	60
Quadro 4 – Índice de Produção Agropecuária e Industrial.....	61
Quadro 5 – Nordeste: Recursos Aplicados Através da Sudene: 1960 – 1988.....	68
Quadro 6 – Política de industrialização – Resumo do Programa da Sudene: 1960 – 1963.....	97
Quadro 7 – pessoal Ocupado na Indústria Têxtil do Nordeste.....	108
Quadro 8 – Posição da Indústria Têxtil do Nordeste em Relação ao Brasil.....	109
Quadro 9 – Índice de volume Físico da Produção Industrial no Brasil e no Nordeste.....	109

Lista das Principais Siglas e Abreviaturas

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

C.C.C - Causação Circular Cumulativa

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FIDENE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste

GTDN – Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste

NE – Nordeste

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PIB – Produto Interno Bruto

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

SNI – Sistema Nacional de Inovação

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TELEBRÀS – Telecomunicações Brasileiras

TVA – Tennessee Valley Authority

VTI – Valor de Transformação Industrial

Anexos

Anexo “A” – Definições de Inovação.....	129
Anexo “B” – Participação do Produto Setorial no Produto Global do Nordeste.....	130
Anexo “C” – Evolução do investimento e do emprego na agricultura segundo projetos aprovados pela Sudene até 30-06-1969 – a preços de 1968.....	130
Anexo “D” – PIB Real a Custo de Fatores: Brasil e Nordeste.....	131
Anexo “E” População Ativa e Renda <i>Per Capita</i>	131
Anexo “F” - Nordeste e Brasil: Taxas de Crescimento Anual do PIB da Indústria e do PIB Total 1960 – 1974.....	132
Anexo “G” - Brasil e Nordeste: Índices de Produtividade Industrial em Relação ao Padrão Latino – Americano 1961 – 1969.....	132
Anexo “H” - Cultivo de Pastagens e Forrageiras Segundo Projetos Agrícolas Aprovados Até 30/06/1969 (Em hectares).....	133
Anexo “I” - Distribuição dos Projetos Agrícolas Aprovados por Ramos de Atividade Até 30-06-1969 (Preços Correntes).....	133
Anexo “J” – Nordeste: Área Colhida dos Principais Produtos 1966 – 1976.....	134
Anexo “K” – Nordeste: Utilização das Áreas das Propriedades 1960 – 1975.....	134
Anexo “L” – Nordeste: Investimento e Emprego na Indústria por Ano Situação em 30-12-1978.....	135
Anexo “M” – Nordeste: Projetos Industriais Aprovados, Segundo a Natureza Setorial. 1960 – 1978.....	136
Anexo “N” - Nordeste e Brasil: Taxas de Crescimento Anual do PIB da Indústria e do PIB Total 1960 – 1974.....	135
Anexo “O” - Nordeste e Brasil: Projetos Industriais Aprovados, por Gênero de Indústria. 1960-1978.....	137
Anexo “P” - Evolução do Investimento e do Emprego na Indústria Segundo Projetos Aprovados pela SUDENE.....	138
Anexo “Q” - Andamento Físico dos Projetos Aprovados pela SUDENE Segundo Classes de Indústrias.....	139

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo I - Desenvolvimento Regional e Inovação	
1.1 Contexto de Reconhecimento do Nordeste como “Região Problema” e da Necessidade de Intervenção Pública concertada para enfrentamento das Disparidades Regionais.....	8
1.2 Compreensão dos Problemas Regionais	13
1.2.1 Teorias de Desenvolvimento Regional que Inspiraram o Planejamento para o Desenvolvimento do Nordeste.....	13
1.3 Desenvolvimento Regional e Arranjo Institucional	21
1.4 Aspectos Teóricos e Conceituais da Inovação.....	25
1.4.1 Inovação no Planejamento e nas Políticas de Desenvolvimento Territorial.....	26
Capítulo II – O Planejamento e os Instrumentos da Sudene para o Desenvolvimento da Região Nordeste	
2.1 Planejamento: algumas considerações conceituais.....	36
2.2 Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste – GTDN.....	37
2.3 GTDN: ruptura conceitual.....	39
2.4 Fortalecimento institucional: a criação da Sudene.....	42
2.5 Instrumentos Econômicos de Intervenção Regional da Sudene.....	45
Capítulo III – Políticas de Desenvolvimento Regional no Nordeste na Perspectiva da Inovação	
3.1 Resultado da Política de Desenvolvimento Regional da Sudene.....	51
3.2 Estrutura Econômica do Nordeste Anterior à Sudene.....	53
3.2.1 Estrutura Agrária e Social.....	51
3.2.2 Estrutura Industrial.....	58

3.2.2.1 O Comportamento Industrial Nordestino.....	60
3.3 A Infraestrutura do Nordeste.....	64
3.3.1 Transportes.....	64
3.3.1.2 Transporte Rodoviário.....	64
3.3.1.3 Transporte Marítimo.....	65
3.3.1.3 Transporte Ferroviário.....	65
3.3.2 Energia.....	66
3.4 Resultados das Políticas de Desenvolvimento Regional da Sudene à Luz da Inovação.....	66
3.5 Evolução da Infraestrutura Nordestina.....	72
3.5.1 Transportes.....	74
3.5.2 Comunicações.....	76
3.5.3 Energia.....	77
3.6 A Evolução no Quadro Social Nordestino.....	79
3.6.1 Educação.....	81
3.7 Resultados da Agricultura e da Indústria.....	84
3.7.1 Agricultura.....	84
3.7.1.1 Pesquisa e Experimentação.....	85
3.7.1.2 Reorganização da Economia Semiárida.....	87
3.7.1.3 Ampliação de Oferta de Terras.....	89
3.7.1.4 Modernização da Infraestrutura Agropecuária.....	89
3.7.1.5 Desempenho da Agropecuária no Nordeste.....	90
3.7.2 Indústria.....	94
3.7.2.1 Desempenho do Setor Industrial do Nordeste 1960- 1990.....	95
3.8 Principais Inovações Atribuídas à Sudene.....	105
3.8.1 Inovações Institucionais ou do Setor Público.....	105

3.9 Indústrias Tradicionais: têxtil algodoeira.....	107
3.10 Indústrias de Base: a implantação de polos industriais dinâmicos.....	113
4 Considerações Finais.....	117
5 Referências Bibliográficas.....	125
6 Anexos.....	129

Introdução

A compreensão do desenvolvimento brasileiro, 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 preocupação com o problema regional no Brasil esteve presente desde o século XIX, embora não tivesse essa denominação, em função das consequências sociais das secas, no Nordeste, e da necessidade de controle do território da Amazônia, como retratam as várias comissões e tentativas de políticas realizadas desde aquele século

Para o caso do Nordeste brasileiro, como decorrência das intensas secas, em 1877 foi criada a Comissão Imperial, encarregada de analisar o problema e propor soluções. Aquela comissão sugeriu o desenvolvimento dos transportes, a construção de barragens e a transposição do rio São Francisco. As ações foram, no entanto, limitadas e lentas, enquanto se aprofundava o problema social da região. (CAMPOLINA, 2009).

No início do século XX, o problema regional do Nordeste era visto como estritamente hídrico e em 1904 foram criadas comissões para analisar o problema das secas no Ceará e no Rio Grande do Norte e, no mesmo ano, criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1906, e em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945.

Em 1920, havia sido criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste do Brasil, com 2% do orçamento da União. Em 1923, a Constituição Federal fixou em 4% do orçamento federal para o controle das secas. Em 1945, seguindo a experiência da *Tennessee Valley Authority - TVA*, foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHEF - A nova Constituição Federal, aprovada em 1946, estabeleceu vinculações

orçamentárias específicas para o desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônica. Por essa razão, para suceder a CHESF, foi criada a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), em 1948, com a finalidade de fomentar o progresso das regiões ribeirinhas do rio São Francisco e Parnaíba e de seus afluentes¹. Em 1956, seria instituído o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com o objetivo de prover fundos para o financiamento do desenvolvimento do Nordeste. Na época, foi realizado um estudo sobre a economia, o que foi a base científica para o nascimento da instituição. Com apoio de cooperação técnica de missões internacionais, iniciaram-se atividades de crédito rural supervisionado, em articulação com a ANCAR - Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural, a assistência a cooperativas e a introdução da prática de elaboração e avaliação de projetos como pré-requisito para a obtenção de financiamentos. O principal objetivo era implementar uma nova mentalidade empresarial na Região.

A criação de instituições voltadas para o desenvolvimento do Nordeste, como a Sudene e o BNB, não foram ações isoladas, fizeram parte de um contexto mais amplo de planejamento para o desenvolvimento regional do país. Ao tratar do caso da Amazônia, em 1912, foi criada a Superintendência de Defesa da Borracha, preocupada com a concorrência asiática, transformada em Instituto Internacional da Hileia Amazônica, em 1945; em Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953; e em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966. Em 1942, no bojo dos acordos de Washington, foi criado o Banco de Crédito da Borracha, transformado em Banco de Crédito da Amazônia, em 1957, e em Banco da Amazônia S.A. (Basa), em 1966. Em 1967, seria criada a Suframa.

A generalização da política regional pós criação da Sudene (1959) levou à criação de superintendências para as demais regiões do País, a saber: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP), em 1961, transformada em Sudesul, em 1967; a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Codeco), em 1961, transformada em Sudeco, em 1967.

A tomada de consciência dessas desigualdades e a mudança na concepção do Estado e os avanços das técnicas de planejamento, em conjunto com as concepções de que as medidas hídricas até então tomadas não poderiam amenizar a disparidade entre as regiões e que nem mesmo seria suficiente para gerar algum dinamismo econômico, induziram a criação de

¹ <http://www2.codevasf.gov.br/empresa>

políticas de redução de desigualdades regionais e de reordenamento do território. (ALBUQUERQUE, 1971)

Em face a essa situação, capaz de gerar graves tensões políticas e sociais, além de econômicas, foi criada em 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sob cuja responsabilidade caberia a preparação e o controle de uma política de desenvolvimento para a região.

A Sudene constitui a primeira experiência de planejamento concertado para o enfrentamento das disparidades regionais no Brasil. 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, o surgimento de novos setores produtivos, entre outros. Diante deste contexto, pode-se sintetizar o problema de pesquisa nas questões: **(i)** em que medida a concepção da SUDENE bem como as políticas propostas por ela foram inovadoras para o enfrentamento das disparidades regionais no Brasil? **(ii)** Quais foram as principais mudanças estruturais decorrentes das ações da Sudene, em que setores houve transformações e em que aspectos as ações se constituíram inovação em termos políticos, econômicos, institucionais, tecnológicos e sociais?

Neste contexto, o objetivo geral deste estudo é analisar o processo de desenvolvimento liderado pela Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste sob a ótica da inovação, procurando perceber os elementos inovadores na ação das políticas setoriais e do planejamento geral para o desenvolvimento. Especificamente, busca-se **(i)** analisar o papel da instituição Sudene no processo de desenvolvimento econômico e social da macrorregião Nordeste do Brasil; **(ii)** identificar inovações em termos de políticas públicas e verificar em que medida as diretrizes propostas na Sudene para a superação das disparidades regionais se constituíram como políticas inovadoras de desenvolvimento regional; **(iii)** verificar em quais os aspectos a relação de produtos e processos trazidos pelas ações das empresas da região se caracterizam, de fato, como inovadoras no Nordeste e no âmbito nacional.

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 gerencias 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.

Em termos dos procedimentos metodológicos, o referencial teórico do trabalho consiste na discussão da literatura sobre políticas de desenvolvimento regional, inovações, o papel das instituições no desenvolvimento. Além de introduzir uma breve análise histórica acerca dos antecedentes teóricos e as principais experiências mundiais de políticas de desenvolvimento regional, que serviram de referência para as sistematizações de Celso Furtado. Ao tratar a questão da inovação, a principal referência é Schumpeter (1982). A inovação do ponto de vista organizacional das instituições é feita com base em Autores como Damanpour (1991), Knight (1967), Thompson (1965), West e Anderson (1996), além de Halvorsen (2005). A discussão das políticas de desenvolvimento regional consiste nas atribuições de Hirschman (1965) Perroux (1977), Myrdal (1965) e Furtado (1959). A análise do papel das instituições no desenvolvimento é feita a partir de Douglas North (1977), Torsten Veblen (1912, 1914, 1919).

O referencial teórico que fundamenta o trabalho percorre pelas análises da corrente institucionalista, por meio das ponderações desta escola que formula a importância das instituições, bem como as políticas públicas conduzidas pelo poder público no sentido de constituir aparato necessário e produzir desenvolvimento econômico. Posteriormente, são abordadas as diretrizes do arcabouço teórico da inovação, sobretudo no que se refere inovação das organizações e de políticas públicas, à luz do pensamento Schumpeteriano. Por fim, são consideradas algumas teorias do desenvolvimento regional que tiveram implicação no planejamento para o desenvolvimento dos territórios no Brasil.

No âmbito operacional, a pesquisa consiste na análise das propostas e resultados da atuação da Sudene nos 30 anos após o planejamento para o desenvolvimento da região Nordeste. A escolha pela investigação neste período se justifica no fato de que as três primeiras décadas de existência da instituição no tratamento do desenvolvimento regional do Nordeste foi marcadamente caracterizado por grandes esforços do Governo Federal na implantação de políticas específicas destinadas aos territórios do Nordeste na tentativa de reduzir as

discrepâncias. Os anos posteriores se caracterizaram pela pouca expressividade de empenho da Sudene nas transformações regionais (a Instituição passou a não mais a atuar como um órgão responsável por pensar e planejar o desenvolvimento dos territórios, mas somente a administrar os incentivos). Outro aspecto que responde pela opção da escolha de análise do período diz respeito às fontes escolhidas para a dissertação do trabalho. Até os 30 primeiros anos da Superintendência foram confeccionados trabalhos consistentes que apresentavam as propostas de planejamento regional, como os Planos Diretores, e os resultados da atuação federal nas regiões, encontradas nos documentos emitidos pela própria instituição que foram os documentos Sudene 10, 20 e 30 anos.

Ainda em se tratando do âmbito operacional, a investigação consiste também em identificar resultados econômicos, sociais, estruturais e institucionais, sob o ponto de vista da inovação com o processo orientado pela instituição e as transformações por ela geradas na região.

Para as considerações de planejamento da Sudene, a Instituição elaborou diversos planos diretores, através das quais se planejava as ações para o desenvolvimento do Nordeste. Das investigações dos diversos planos diretores são extraídas informações acerca da evolução da dinâmica de planejamento de políticas públicas para o Nordeste o que constitui a base para a interpretação do ponto de vista da inovação. O Planejamento para o desenvolvimento regional, no período de 1961 a 1989, foi feito por meio dos seguintes documentos, o **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).**

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.**

O recorte temporal se constituirá do final dos anos 1950, início anos 1960 até o ano de 1990. Com esse recorte, cobre-se a atuação da Sudene no século XX, e a avaliação dos resultados na ótica da Instituição, isto é, um auto avaliação de suas intenções (planejamento) e dos resultados observados pela própria Superintendência/Agência de Desenvolvimento.

A análise do papel da instituição Sudene no processo de desenvolvimento econômico e social da macrorregião Nordeste do Brasil (objetivo (i)) é feita tendo por base literatura e os documentos GTDN; ‘Sudene 10 anos; Sudene 20 anos e Sudene 30 anos.

A identificação das inovações em termos de políticas públicas (objetivo (ii)) e a verificação de que medida as diretrizes propostas na Sudene para a superação das disparidades regionais se constituíram como políticas inovadoras de desenvolvimento regional, foi realizada a partir de documentos contendo as ações da instituição e a avaliação dos resultados obtidos; da comparação da estrutura produtiva antes e após a Sudene, por meio da identificação do surgimento de novos setores, pela análise histórica de indicadores econômicos e sociais, entre outros.

O centro do trabalho situa-se na identificação dos resultados que a instituição trouxe ao longo dos anos e o que houve de inovador em termos de planejamento regional, de experiência brasileira, e quais as suas especificidades em relação os modelos regionais existentes. Num outro plano, analisar os resultados das inovações em termos de produtos e processos e buscar compreender em que medida estes efeitos foram inovadores com o restante do que acontecia no país.

A análise dos processos inovadores, das mudanças setoriais e transformações regionais e em que medida essas mudanças foram inovadoras para a região, é feito como base em indicadores como: Produto Interno Bruto por setor de atividade econômica, mais precisamente na agropecuária, indústria e serviços; Evoluções do Comportamento da Formação Bruta de Capital Fixo; Transformações Regionais no Setores de Transporte, Comunicação, Logística, Energia e Indústria; Taxa de Urbanização do Nordeste; Formação de Capital Humano (criação de centros de aperfeiçoamento de estudos em planejamento disponibilizados pela Sudene) .

O presente estudo encontra-se estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo está organizado em duas partes. A primeira apresenta o referencial teórico de abordagens baseadas na teoria do crescimento desigual dos territórios destacando os questionamentos das existências de diferentes de padrões de crescimentos de territórios a despeito de ser situar em um mesmo país. Complementa-se a esta, a sistematização da teoria institucionalista e como seus postulados são necessários para a criação de um arranjo institucional eficaz que contribua para o desenvolvimento econômico dos territórios. A segunda parte aborda as principais formulações da teoria da inovação e os conceitos que serviram para a investigação da dissertação.

O segundo capítulo apresenta a cerne da discussão do Nordeste enquanto Região Problema, objeto de intervenção pública. Procura-se discutir, nesta parte, a questão norteadora em que medida a concepção da Sudene, bem como as políticas propostas foram inovadoras para o enfrentamento das disparidades regionais no Brasil. Por meio de uma revisão e a tomada de consciência dos problemas tradicionais nordestinos, que foi o documento do GTDN (Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste) de 1959. Numa primeira parte são analisados os postulados e as mudanças paradigmáticas que o GTDN apresentou, rompendo com postulados axiomáticos que se tinha a respeito do Nordeste e as medidas propostas para o planejamento do desenvolvimento das regiões. Na segunda parte do capítulo são apresentadas as principais ferramentas das ações de atuação da Superintendência no Nordeste, como as encontradas na formulação de planos e instrumentos fiscais e financeiros. O objetivo dessa parte consiste em apresentar as especificidades destes instrumentos e averiguar quais os aspectos originais destes mecanismos.

O terceiro capítulo é organizado de modo a responder à questão norteadora acerca das principais mudanças estruturais decorrentes das ações da Sudene, dos setores em que houve transformações e em que aspectos as inovações se constituíram inovações em termos de produtos e processos e inovações Institucionais/ Setor Público. Para isso, são apresentados resultados das políticas de planejamento regional aplicados no Nordeste durante o período de 30 anos, e segundo avaliação do documento Sudene 30 anos.

1

Desenvolvimento Regional e Inovação: algumas abordagens teóricas**1.1 Contexto de reconhecimento do Nordeste como “Região Problema” e da necessidade de intervenção pública concertada para enfrentamento das disparidades regionais**

Até a queda da bolsa em 1929, em Nova York, o *Mainstream* da teoria econômica defendia a ideia do *Laissez-faire*, isto é, o liberalismo em sua versão mais pura do capitalismo. Esta corrente de economistas defendia que o mercado deveria funcionar livremente, sem interferência, apenas que ele tivesse regulamentos suficientes para proteger o direito à propriedade.

A partir do *crack* da bolsa de Nova York, em 1929, o instrumental liberal encontrado *animal spirit*² e a política de livre mercado passou a ser questionado e a partir dali se iniciava discussões acerca da necessidade de uma organização de se pensar em redefinir os instrumentos de política econômica para regular o mercado, através de intervenções orquestradas por um Estado moderador e ativo.

Como pano de fundo aos debates da época, o processo de reconstrução da Europa e do Japão em decorrência dos efeitos nefastos da segunda grande guerra, contribuíram para o abandono dos postulados clássicos *pari passu* à ascensão do pensamento keynesiano com destaque para o papel do setor público na manutenção da demanda agregada como forma de redução do desemprego e da superação da crise mundial. (JESUS, SPINOLA,2015)

Por décadas, o centro das discussões em economia percorria os moldes de conflitos ideológicos de diferentes correntes de pensamento. Entre os quais, a necessidade ou não de intervenção do Estado na economia, reações de pleno emprego e teorias dos juros e da moeda³ parte significativa dos confrontos ideológicos em termos macroeconômicos.

Entretanto, no período pós II guerra mundial a problemática regional foi bastante discutida, tendo em vista que naquele período as disparidades regionais em termos de renda começavam a tomar proporções alarmantes e ser tornarem visíveis. A partir dali a questão regional passou a ser abordada nos estudos de economia. Não era objeto de discussões, até

² Termo utilizado por Keynes, em 1933, ao indicar o espírito capitalista agressivo e irracional.

³ Tais discussões podem ser vistas nas obras de John Stuart Mill (1806) e John Maynard Keynes (1883)

então, a compressão do que se entendia por crescimento econômico e desenvolvimento. À época não se fazia distinção:

Até a Segunda Guerra Mundial, a questão regional era predominantemente tratada como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais, conforme comprovamos clássicos trabalhos de Von Thune (1816: 1966), Weber (1907: 1969) e Losch (1933: 1954) ou da oferta de serviços e da consequente hierarquia das centralidades urbanas, na formulação de Christaller (1939: 1966). A questão urbana ainda não havia emergido como um problema social e político, à exceção dos Estados Unidos, como bem retratam os trabalhos da Escola de Chicago (Park, 1926; Wirth, 1928; Mumford, 1938). (CAMPOLINA, 2009)

Logo o problema regional fora colocado às claras e sendo este definido como a desigualdade de renda entre as regiões de um mesmo país.

É nesse ambiente que se percebe que as economias não cresciam em ritmos semelhantes e que, mesmo entre as regiões dos países se notavam significativas diferenciações de indicadores de pujança econômica

Os contrastes regionais se caracterizam por disparidades que são identificadas em indicadores de ordens socioeconômicas que refletem a realidade com que estes se deparam e apontam as expressivas diferenças dentro de um mesmo território nacional.

Este é o caso encontrado na dualidade econômica de territórios em que o Brasil e a Itália se deparavam. O Brasil, nas alarmantes diferenças regionais encontradas entre o Centro-Sul e o Nordeste⁴. Por sua vez, a Itália no Centro-Norte com os Estados no Sul, precisamente no *Mezzogiorno*.

A geografia econômica constata uma divergência altamente significativa em termos do produto por habitante em determinados territórios. Tais divergências apontam diversos pontos a serem esclarecidos, como o porquê de algumas regiões, embora em um mesmo território nacional, insistirem em manter uma diferenciação nos padrões de densidade econômica, indicando uma dualidade de territórios.

⁴ Os estados formados pelo Nordeste compreendem duas fases distintas. A primeira fase até a publicação do GTDN e os anos iniciais da Sudene, formado pelos estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí. O Maranhão, que era considerado Norte, fora incorporado depois.

O Centro-Sul compreende os estados litorâneos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul, e os estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás. (GTDN, 1950, p 15)

O caso brasileiro e o caso italiano são particularmente interessantes sob esse aspecto, dado a importância com que ocorreu o crescimento desigual e maneira como estes países encontraram para combater e solucionar os problemas de ordem social e econômica.

É importante saber, entretanto, antes de iniciar a investigação de como alguns países buscaram mitigar as diferenças de território no sentido de evoluir o cenário econômico e produtivo de seus territórios, buscar a compreensão de como alguns territórios são, por sua natureza, deprimidos e poucos dinâmicos, enquanto que em outros o processo de prosperidade econômica ocorre de maneira espontânea e autossustentável.

Resta então saber quais os indicadores que apontam esta dualidade, bem como que tipo de semelhanças podem ser apontadas nas características destes Estados, assim como os instrumentos que ambos os países utilizaram para a redução das disparidades de desenvolvimento.

No caso italiano, as desigualdades de território podiam ser notadas desde o século XVII, onde já se via diferentes níveis de urbanização entre norte e sul, além da oferta de salários reais dessemelhantes entre ambas as regiões. Ademais, segundo (DANIELE, MALANIMA, 2007)⁵ havia uma maior mobilização de riqueza em igrejas, palácios e moradias no Centro-Norte.

A tabela 01 indica como os estados do Mezzogiorno foram perdendo participação no produto da Itália ao longo de 60 anos⁶, indicando que nesse período a sua população manteve-se estável, enquanto o percentual no PIB declinou cerca de 40%.

Tabela 1 - Percentual da população do Mezzogiorno na Participação do Produto *Per Capita*

Período	População	Percentual do PIB
1891	37%	37%
1913	36%	31%
1920	31%	24%
1951	37%	22%

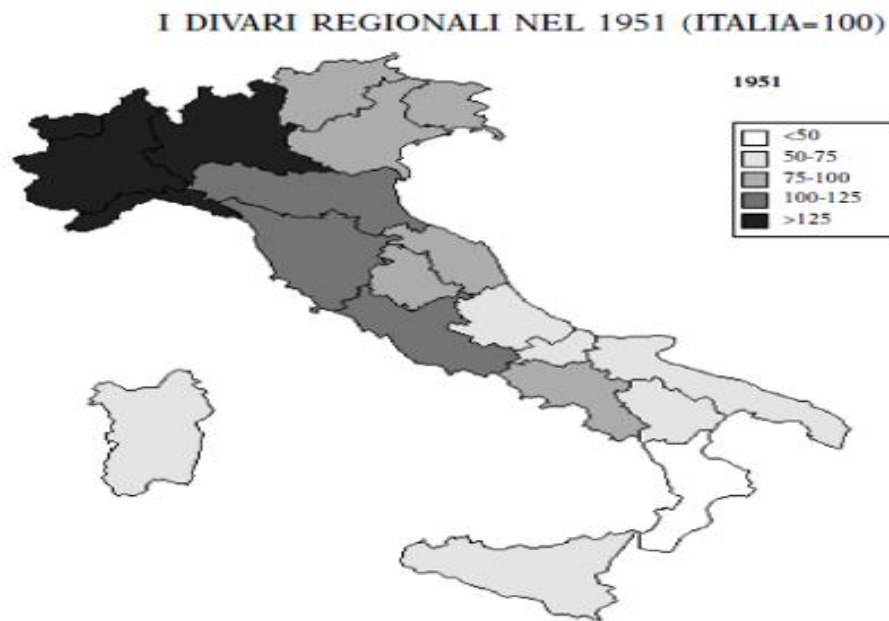
Fonte: Elaboração Própria a Partir dos dados: *prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia* (1861-2004)

⁵ Il Prodotto Delle Degioni e il Divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)

⁶ O crescimento desigual determina, ao longo do tempo, uma estrutura claramente dualista que constitui um dos aspectos peculiares do modelo de desenvolvimento da Itália

A despeito de desigualdades já serem notadas em séculos anteriores, os desequilíbrios emergem notadamente em 1951 quando os problemas de ordem econômica se tornaram efetivamente preocupantes, fato que realçou a necessidade de intervenção para destituir as “duas Itálias” que haviam sido criadas. A figura 01 demonstra o ápice deste problema ao salientar as diferenças regionais sob a ótica do produto per capita nas principais regiões da Itália.

Figura 1 - Diferenças Regionais na Itália em 1951



Fonte: (DANIELE, MALANIMA, 2007)

Em 1951, a distinção entre o Centro-Norte e o Sul se tornou bastante significativa: a Itália é então uma economia dualista. Em todas as regiões do Centro-Norte da Itália, com exceção das Marcas e da Úmbria, a renda *per capita* é maior que a média nacional; na região Sul da Itália, o território mais dinâmico é a *Campânia* (68% da renda *per capita* nacional), nas demais regiões sulinas, como *Calábria*, *Abruzzo*, *Molise* e *Basilicata*, o percentual de renda *per capita* é cerca de metade da Itália (FIG. 1)

O caso do Nordeste brasileiro não se assemelha tanto ao da Itália pela maneira de como surgiu e evoluíram as diferenças territoriais, mas sim como elas se tornaram um problema nacional, além dos moldes de intervenção para a recuperação.

Assim como no caso italiano, onde o dualismo centrava nas regiões do Sul, ou *Mezzogiorno*, em confronto com as do Centro-Norte, o dualismo no Brasil envolvia os estados mais dinâmicos e desenvolvidos do Centro-Sul contra os Estados deprimidos do Nordeste.

Assim, para demonstrar os desequilíbrios de territórios entre as regiões do Brasil, é identificado na tabela 2 os indicadores de população e renda das principais regiões do Brasil.

A renda média nacional medida em 1956 foi de 5,5, mil cruzeiros. A renda *per capita* do Centro-Sul era de US\$ 303 (a preços internacionais convertida à taxa de câmbio da época), enquanto este índice para o Nordeste marcou US\$ 96,00, isto é, em confronto com a economia do Centro-Sul, se mostrava inferior a um terço. (GTDN, p 12, 1959)⁷

Tabela 2 - População e Renda Das Principais Regiões do Brasil em 1956

Região	População (Milhões de Hab.)	Renda Total		Renda Per Capta	
		(Bilhões de CR\$)	(Milhões de US\$)	CR\$	US\$
Norte	3.958	25,0	440,9	6.316	111
Nordeste	18.714	102,2	1.502,5	5.461	96
Centro-Sul	37.125	639,9	11.502,8	17.151	303
Brasil	60.080	764,1	18.476,2	12.718	228

Fonte: (GTDN, 1959)

Essa dicotomia também é observada no conjunto das demais atividades econômicas, ao identificar uma diferença de 63% do Centro-Sul para com o Nordeste, em se tratando da produção econômica para o ano de 1956. No entanto, as disparidades de crescimento são mais significativas quando comparadas à produtividade industrial, na qual o documento aponta uma superioridade de 118% do Centro-Sul com a economia nordestina. (GTDN, p 15, 1959)

O propósito de pontuar alguns dos problemas de ordem econômica, verificados nos indicadores macroeconômicos do Brasil e da Itália, embora com diferenças culturais, territoriais e econômicas, introduzem uma provocação e estímulo à continuidade da pesquisa, como na tentativa de responder o porquê da existência de padrões de crescimento tão desiguais mesmo diante de um mesmo território nacional?

Estas são as características do desenvolvimento regional desigual da “Região Problema”. Depreende-se que essa diferenciação resulta em tensões sociais, econômicas e

⁷ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) foi criado em 1958 por Celso Furtado. A referência com o ano de 1959 se deve ao ano de lançamento do relatório: Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste e que teve o GTDN a incumbência de confeccionar. Tal relatório serviu de base para o lançamento da Sudene.

políticas, pela dicotomia de oportunidades e de produtividades de territórios, e identifica a necessidade de intervenção pública para o enfreteamento das disparidades regionais.

O Governo italiano instituiu, em 1950, uma instituição de desenvolvimento denominada de *Cassa per Il Mezzogiorno*, cuja tarefa era a de investigar, planejar e coordenar as medidas para o combate às desigualdades regionais. No Brasil, inspirada na experiência da *Cassa*, em 1959, foi criada a Sudene com o propósito de elaborar um plano de desenvolvimento para o Nordeste.

1.2 A compreensão do Problema Regional

1.2.1 Teorias de Desenvolvimento Regional que Inspiraram o Planejamento para o Desenvolvimento do Nordeste

Neste espaço é realizada uma breve revisão da literatura acerca das teorias que podem ajudar na compreensão do desenvolvimento regional desigual. Com efeito, a apreensão dos conceitos formulados pela teoria econômica na explicação do desenvolvimento desigual é uma etapa necessária à formulação de políticas consistentes para a superação das disparidades, além de compreender as especificidades da dualidade de territórios e introduzir nuances de fatores institucionais para o desenvolvimento econômico.

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)

Antes de abordar os principais conceitos teóricos acerca do desenvolvimento regional, depreende-se que os estudos do desenvolvimento dos territórios florescem quando existem, em uma determinada localidade, diferenças de padrões de vida e consumo entre a sociedade, que passam a apresentar níveis de renda e riqueza significativamente diversificados.

Isto posto, fica evidente 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. Assim, a dinâmica econômica regional torna-se objeto de estudo complexo, dadas as inter-relações existentes dentro e entre diferentes localidades e sua importância para a coesão da economia nacional. (LIMA E SIMÕES, 2010)

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*⁸ 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).

Com efeito, a teoria neoclássica pressupõe uma tendência aos equilíbrios de renda e fatores de produção, não havendo, por conseguinte, a possibilidade de diferenciação de região no longo prazo, já que todos os elementos estariam em posições de estabilidade.⁹

Muitos argumentos desta corrente de economistas convergem para algo que se identifica como o corolário de uma homogeneização de rendas e fatores produtivos, impossibilitando a incompatibilidade de rendas e oportunidades por meio de fatores como o pleno emprego de fatores de produção, a livre mobilidade de fatores produtivos, bem como a falta de barreiras aos agentes econômicos em busca de áreas que oferecem melhores remunerações, além de plena informação.

Enfim, sejam quais forem os pressupostos neoclássicos, fato é que todos os modelos não condizem com a realidade que as nações se deparam. Os países do Brasil e da Itália mostraram a incongruência com as inferências da corrente neoclássica, ao refutar a teoria da convergência do equilíbrio na medida que aponta que o livre mercado serviria apenas para agravar as disparidades regionais.

⁸ 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

⁹ Caso do modelo neoclássico de Solow (1956)

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 de dinâmica econômica em outros, assumindo modelos altamente diferenciados, seja nos aspectos econômicos, políticos e culturais.¹⁰

Em vista disso, resta saber, além das questões que levam a dicotômica econômica de territórios, as razões pelas quais as regiões ricas se tornam mais ricas e as regiões menos dinâmicas cada vez mais enfraquecidas economicamente.

Em seguida, são apresentadas algumas contribuições de autores que oferecem uma teoria alternativa à neoclássica e que proporciona uma explicação plausível para o processo cumulativo de crescimento.

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)

O processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte, pelo contrário, é um processo irregular e uma vez iniciado em determinadas partes possui a característica de fortalecer as áreas mais dinâmicas e que apresentam o maior potencial de crescimento. (LIMA e SIMÕES, 2010)

Logo, os teóricos da linha do desenvolvimento regional como Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e François Perroux, procuraram demonstrar que uma vez estabelecido as vantagens compatíveis com os espaços econômicos, iniciam-se movimentos migratórios de capital produtivo, cujos resultados expressam-se em determinada dinâmica regional, isto é, em relativo vigor do processo de acumulação em uma região. (LIMA e SIMÕES, 2010).

Neto (2007) destaca que, em termos mundiais, a divergência dos níveis de renda e produto *per capita* entre países somente se constitui uma problemática de vulto a partir da consolidação do capitalismo industrial na Europa e, particularmente, com o advento da revolução industrial na Inglaterra.

O resultado, segundo o entendimento do autor, seria a expansão do sistema de produção das unidades fabris de um determinado território, tendo os efeitos de ganhos de escala e

¹⁰ Embora não seja objeto de pesquisa deste trabalho.

aglomeração uma consequência inevitável. O que geraria divergências de crescimentos para as localidades.

Em vista disto, Perroux (1967, p 164) atribui o crescimento desigual ao fato de que este processo de crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo, manifestando-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento.

Sob esse aspecto, Hirschmann (1958) também reconhece que o desenvolvimento não ocorre de maneira igual e simultânea entre os diferentes tipos de regiões e que a tendência é que o progresso econômico permaneça no ponto onde se inicia. Além disso, para o autor, as regiões desenvolvidas exercem pressões nas regiões menos avançadas, de modo a fadá-las à estagnação econômica, por meio de um ciclo vicioso de inércia do ponto de vista produtivo.

Para demonstrar a fragilidades dessas economias, Hirschman aponta que existem barreiras estruturais que dificultam o grau de dinamismo e obstaculizam o avanço econômico, fato que não é observado em países avançados, visto que estes arranjos estruturais se constituem de maneira intuitiva e mais fluida, como por exemplo a relação de poupança e investimento, que nas regiões subdesenvolvidas ocorre de maneira interdependente e, por esse motivo, o crescimento é menos espontâneo e depende, em maior grau de medidas deliberativas. (LIMA, SIMÕES, 2010)

Outra deficiência que Hirschman aponta como causa e efeito do subdesenvolvimento dessas sociedades é o problema da mentalidade primitiva da sociedade em diversos fatores, como no fato dessa sociedade demonstrar incapacidade de tomar decisões planejadas, de se apropriar de medidas e ações positivistas que levam ao desenvolvimento, mantendo-os num sistema tradicional, pouco diversificado e estagnado¹¹.

Segundo a perspectiva de Myrdal, o desenvolvimento desigual ocorrerá de forma cíclica e contínua, de modo a fazer com que as regiões mais desenvolvidas continuem a receber mais atrativos e se distanciem economicamente das regiões menos favorecidas, agindo da maneira com que a região rica se torne mais rica e a pobre se torne mais pobre até que uma mudança institucional mude as forças de mercado:

O conceito envolve, naturalmente, uma constelação de forças, que tendem a agir e a reagir interdependentemente, de sorte a manter um país pobre em estado de

¹¹ O autor defende que as medidas de intervenções regionais, além de criar as oportunidades de fatores produtivos, fariam com que a mentalidade da população absorvesse os diretrizes de uma mudança institucional voltada para o desenvolvimento, no sentido amplo da palavra.

pobreza. [...]. Assim, um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que por sua vez, implica dizer que não terá o suficiente para comer; e assim por diante. Uma situação dessas, aplicada a todo um país, pode reduzir-se a uma proposição truística: “um país é pobre porque é pobre”. (MYRDAL, 1965, p. 32)

Assim, em sua Teoria da Causação Circular Cumulativa, busca mostrar que o crescimento da economia em uma região gera um “Círculo Virtuoso” impulsionado pelo movimento de capitais, migração de capital humano, aumento da taxa de natalidade etc. De modo inverso, as economias não beneficiadas por esse processo desenvolvem um “Círculo Vicioso” em que o fechamento de empresas, amplia o desemprego, que por sua vez diminui a renda da região, que gera novos desempregos. (MADUREIRA, 2015).

Por estes termos, o autor recorre à noção de cíclico vicioso para explicar como um processo se torna circular e cumulativo, no qual um fator negativo é ao mesmo tempo causa e efeito de outros fatores negativos: “*The concept implies, of course, a circular constellation of forces tending to act and react upon one another in such a way as to keep a poor country in a state of poverty*” (MYRDAL, 1957, p.11).

Assim, o processo cumulativo pode ocorrer nas duas direções, positiva e negativa, e o mesmo, se não regulado tende a aumentar as disparidades entre regiões. Myrdal (1957) defende a ideia de que o processo de (C.C.C) reflete de maneira mais realista as mudanças ocorridas na sociedade, pois não há uma tendência automática das forças econômicas em direção a um ponto de equilíbrio social. (LIMA E SIMÕES, 2010)

De todo modo, estes teóricos convergem para o conceito que servirá como um instrumento conceitual para todo o trabalho: a existência de irregularidades no processo de crescimento e a necessidade de uma intervenção governamental, cujo objetivo seja a de planejar e organizar medidas estruturantes e criar melhores oportunidades para as regiões mais deprimidas, tornando-as mais atrativas para receber investimentos e capazes de um crescimento econômico sustentável.

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 subdesenvolvimento¹². A teoria estruturalista contribui para o

¹² 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. E é a partir dessa aceitação que se recorre persistentemente a uma espécie de confronto

esclarecimento do problema regional de desenvolvimento e, em termos econômicos, é associado à Cepal, tendo o economista Raul Prebisch a principal 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)

De acordo com *Bielschowsky* (1998), a abordagem estruturalista possui quatro componentes analíticos: i) a abordagem histórica, baseada na oposição binária centro-periferia; ii) uma análise da inserção internacional da América Latina; iii) o estudo dos determinantes domésticos do crescimento e do progresso tecnológico; e iv) uma avaliação dos argumentos favoráveis ou contrários à intervenção estatal.

A partir dos trabalhos de Prebisch e Furtado, torna-se nítida a ênfase nas “estruturas”, sejam elas econômicas, políticas ou sociais. Segundo Sunkel (1970, p. 526), “dada a estrutura do sistema, fica definida sua forma de funcionamento, que origina os resultados que o sistema produz”. (MISSIO, JAYME, OREIRO, 2012)

A investigação histórica constitui a principal ferramenta de análise e, de acordo com Jamenson (1986), este sistema é analisado por posições binárias, como, por exemplo, centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, transacional-nacional e agricultura-indústria. Em termos metodológicos, a abordagem da Cepal também é mais ampla e profunda.

As ideias centrais ou os “fundamentos” desse pensamento estão relacionados ao esquema base “centro-periferia”, entendido como historicamente constituído pela forma com

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)

que o progresso técnico se propaga na economia mundial. Mais especificamente, entende-se que o sistema de relações internacionais é constituído entre um centro hegemônico industrial e uma periferia dependente agrária.

Os postulados do desenvolvimento desigual auxiliam a compreender como esse processo explica o caso brasileiro. Nesta perspectiva, Neto (2007) atribui ao desenvolvimento da fase industrial iniciado no Estado de São Paulo (posteriormente no Sudeste) a institucionalização das diferenças regionais:

A expansão e consolidação do complexo agroexportador da cafeicultura no estado de São Paulo desde fins do século XIX engendrou um processo de industrialização localizado, concentradamente, no município da capital de São Paulo, o qual viria a definir nas décadas posteriores o próprio crescimento do mercado interno nacional e também uma redefinição, em escala nacional, de que regiões ficariam com quais atividades produtivas. Com o parque industrial mais relevante – seja de bens de consumo não-duráveis, seja de bens duráveis e de bens de capital – tendendo a se concentrar na área metropolitana de São Paulo, as demais regiões do país perderam inicialmente posição relativa no contexto da produção econômica nacional. (NETO, 2007 p. 378)

Essa situação foi consolidada no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek:

O quadro de disparidades regionais em exacerbação por volta de fins dos anos 1950, quando o país entra no processo de implantação acelerada de setores industriais de bens de capital, bens de consumo duráveis sofisticados (a indústria automobilística) e de insumos estratégicos (Petrobras) durante o governo JK, levou a um amplo debate político sobre o destino em curso para as regiões que ficavam para trás, pois não foram aquinhoadas com pacotes de investimentos industriais tão significativos quanto aqueles destinados à região Sudeste. (NETO, 2007 p. 378)

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.

Além do mais, 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 via uma intervenção ampla e diferenciada e para atingir com eficácia, 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 CEPAL¹³ (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)

Os autores já mencionados da linha do desenvolvimento desigual, como Celso Furtado, Hirschman e Perroux, compactuam com os posicionamentos de que a industrialização¹⁴ era a condição *sine qua non* na aproximação com o desenvolvimento. De maneira geral, estes autores defendem que medidas reguladoras deveriam ser integradas numa política de desenvolvimento regional voltadas para a desenvoltura de um arranjo industrial eficaz que induzisse a propagação dos efeitos industriais nos territórios.

Para estes autores, a industrialização iria causar efeitos de propagações positivas quando se estabelecesse a implantação de plantas industriais pontuais¹⁵, que por sua natureza, iriam produzir efeitos multiplicadores sobre as demais, e criar um ambiente favorável e sustentável para o crescimento regional.

O sistema capitalista tende a homogeneizar o consumo e concentrar a renda. Isto é, o movimento do capital não ocorre simultaneamente no espaço. Pelo contrário, este movimento é bastante irregular e, uma vez estabelecido, tende a torná-los cada vez mais dinâmicos, cíclicos e concentrados. Nesse sentido, as irregularidades do processo de crescimento necessitavam de uma intervenção estatal. Em vista disto, o Estado, na visão dos autores da linha do

¹³ Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

¹⁴ A industrialização se constitui como mão-de-obra intensiva e absorvedora de matéria-prima e insumos regionais para ampliar os efeitos multiplicadores". (OLIVEIRA, p.15, 1996)

¹⁵ Hirschman aponta as indústrias líderes e Perroux defende a ideia da indústria motriz. Diferentes nomenclaturas para o objetivo comum: indústrias pontuais que teriam a capacidade de germinar, por meio de encomias externas e de complementação, além dos efeitos de propagação, o advento de outras indústrias.

desenvolvimento desigual, assume um posicionamento ainda mais robusto nos países e regiões de prevalência do subdesenvolvimento, pois passa a ser o protagonista do crescimento econômico, incumbido de formular e conduzir políticas factuais que visem o crescimento e desenvolvimento das regiões, com a responsabilidade de tornar as oportunidades mais equivalentes e aumentar a qualidade de vida da população.

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.

1.3 Desenvolvimento Regional e o Arranjo Institucional Necessário

Os problemas que enfrentam as regiões necessitam de uma análise aprofundada da natureza de seus problemas. Essa análise requer um Estado comprometido com o objetivo de uma sociedade que contemple oportunidades mais igualitárias e avanços econômicos mais significativos nos territórios.

Esse comprometimento necessita de ações diretas nos setores estruturantes da economia e de incentivos para que a mobilidade de fluxos produtivos se direcione mais igualmente a todas as regiões do país. Essas ações, entretanto, devem vir por meio de um mecanismo em que o Estado tem o monopólio: o planejamento. Para que os objetivos de transformar os territórios oprimidos e estagnados em regiões mais prósperas e predispostas a receber os recursos e fatores produtivos, bem como as ações estruturadoras, o monopólio de gestão (planejamento), deve ser amplo, objetivo, original, eficaz e que ofereça as verdadeiras soluções para o enfrentamento das disparidades regionais.

Para a realização das políticas públicas que conduzam o progresso nas regiões mais deprimidas, se faz necessário um desenho institucional bem definido, soberano e que contenha as bases capazes de dar autonomia às políticas de intervenção, ao ditar as regras e as leis para o objetivo da superação das dualidades que se circundam nos territórios, consolidando o Estado que é capaz de articular diferentes atores, realizar investimentos e promover incentivos, instituindo parâmetros e regras para a consolidação do propósito do desenvolvimento regional.

Acerca da necessidade do arranjo institucional necessário:

Quando a sociedade está dividida em um punhado de latifundiários privilegiados e uma grande massa de trabalhadores pobres, dependentes e talvez escravizados - com efeito, entre uma escola para a indolência (a do hedonismo) em contraste com o atoleiro de desânimo - onde está o incentivo para mudar ou progredir? (LANDES, 1998, p. 331).

Logo, a composição das instituições é necessária pois é nesta que se encontra a fonte para mudar o curso das nações, na atribuição de regras e incentivos para a transformação estrutural e mudança da realidade local.

Nesta perspectiva, Espino (1999, p 11) argumenta que para que se alcance um crescimento econômico sustentável e equitativo, não é suficiente aplicar reformas no mercado, desenhar políticas econômicas sofisticadas, dispor de bons programas de investimento ou construir infraestrutura básica. É, pois, indispensável que as agências governamentais, os *Policy Makers* e os organismos internacionais disponham de instituições capazes.

Portanto resta saber o que se entende por instituições e quais as atribuições dessa definição para a compreensão dos problemas regionais e o posicionamento que devem se apropriar na associação das medidas de combate aos desequilíbrios regionais.

Douglas North¹⁶ (1990) parte da preocupação com o desenvolvimento econômico e define instituições de forma bastante objetiva e focada. Ao representarem a estrutura de incentivos, elas são imposições formais (tais como leis, regras, constituições etc.) e informais (normas de comportamento, convenções, regras, constituições etc.) da economia. (LOPES, 2013)

North (1990) afirma que as instituições e a forma como evoluem representam as regras do jogo e as empresas ou organizações os jogadores. Estas organizações podem ser políticas, econômicas, organizações privadas e mistas, entre outras. Isto é, as instituições, dentro de um

¹⁶ Autor que será a referência ao tratar da teoria institucional. Considerado um autor da era do novo institucionalismo e seus trabalhos se destacam pela grande contribuição da evolução das instituições e desempenho econômico.

objetivo das políticas do Governo Central, determinam a conduta e as formas e as ferramentas de atuação.¹⁷

North (1994) é enfático ao afirmar que o desempenho econômico é função das instituições e de suas evoluções. As instituições, segundo ele, constituem as normas e as diretrizes de uma sociedade, ou mais formalmente, “representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Consequentemente (...) estruturam incentivos de natureza política, social e econômica”. (NORTH, 1994, p.9)

Logo, Douglass North parte para o desenvolvimento de uma teoria das instituições e enfoca sua influência sobre o desempenho econômico. Ao invés de abordar unicamente os mercados, sua análise é mais complexa, priorizando as instituições, em suas diversas concepções, e enfocando os direitos de propriedade, que estimulam os investimentos produtivos, reduzem a incerteza futura, garantem os rendimentos dos inovadores e, assim, estimulam o aumento no estoque de capital físico e humano, o avanço do conhecimento, a produtividade e finalmente o desenvolvimento econômico (North, 1994). Consta que são as organizações, sejam elas políticas ou econômicas, que formam a estrutura de incentivos da sociedade. Portanto, o desempenho se torna uma decorrência das instituições e dos estímulos à inovação e a eficiência.

Uma parcela dos estudiosos da evolução histórica das civilizações concorda acerca da importância das instituições para o desempenho econômico de regiões e, até mesmo, das nações. Entre os autores que já trataram da questão, dois deles têm suas principais obras relacionadas especificamente com a questão da imposição das instituições no fortalecimento das regiões.¹⁸ De acordo com as perspectivas adotadas por esses dois estudiosos do assunto, não seria exagero afirmar que o desenvolvimento de uma determinada região está diretamente ligado à eficiência de suas instituições ou, como diz o próprio North, às “regras do jogo”. (FURLANETTO, 2008)

Desta forma, parte-se do pressuposto básico de que as instituições podem sim ser responsáveis por parcela significativa do desenvolvimento de uma determinada região, mas também pelo agravamento das desigualdades, principalmente quando são construídas de forma

¹⁷ Podemos entender o Estado, através do marco institucional, ao criar um arranjo necessário de medidas e envolvendo os principais atores, decretando diligências que fortalecem as regiões menos desenvolvidas sob o ponto de vista econômico.

¹⁸ A saber: *As instituições econômicas do capitalismo*, de Oliver Williamson, lançada em 1989, e *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*, de Douglass North, lançada em 1990.

a privilegiar determinadas classes sociais. Por essa razão, a elaboração do marco institucional equitativo e produtivo, torna a reprodução mais eficiente¹⁹ e, acima de tudo, democrática.

Com o conceito e o objetivo do marco institucional desenvolvidos, três pontos precisam ser valorizados: o território local, com seus governos locais agindo como articuladores e aglutinadores das políticas de desenvolvimento; a participação da sociedade; e as parcerias público-privadas. Ou seja, *o locus* de implementação deve ser o território local, pois é onde as pessoas vivem e podem lutar por uma maior transparência e pelo controle social das políticas públicas.

No aspecto econômico,²⁰ as Políticas Públicas são diretamente associadas às falhas de mercado²¹ existentes na região, com tendências normativas, a partir de um nível social ou politicamente indesejável, com sucessivos desequilíbrios de renda *per capita*, ou entre o distinto comportamento de desenvolvimento das regiões, em que a administração pública busca intervir com o intuito de proporcionar *ótimos sociais* que não podem ser maximizados por agentes privados (FIGUEIREDO, 2009).

Tais políticas agem no campo institucional, na busca da integração do processo de desenvolvimento, a partir de uma lógica de integração com a participação democrática da população, juntamente das instituições locais, sendo agentes da promoção e do resultado do planejamento, gestão e construção do planejamento. (LIMA e SOUZA, 2013)

Logo, de acordo com o aspecto econômico em escala regional, as Políticas Públicas tornam-se Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, em que buscam propiciar o desenvolvimento de ações de equidade inter-regional, considerando a região como um território com escala e massa crítica de recursos suscetíveis, concebidas e implementadas a partir de um quadro estratégico de prospecção com base em um determinado território, com níveis desiguais de participação dos atores regionais e locais (FIGUEIREDO, 2009).

¹⁹ Como instituições eficientes entende-se aquelas que favorecem o desenvolvimento econômico e social de uma determinada região, proporcionando condições para tal

²⁰ Segundo Scarth (1988), os economistas keynesianos consideram as Políticas Públicas de natureza estatal associadas essencialmente às falhas de mercado. É considerando essa ótica que as Políticas Públicas serão avaliadas no presente artigo e conforme será feita a tipologia de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional. Falhas de mercado como a existência de bens públicos; falha de competição que se reflete na existência de mercados de monopólios naturais; externalidades positivas e negativas; mercados incompletos; as falhas de informação e a ocorrência de desemprego e a inflação (DE LIMA, 2006).

²¹ Falhas de mercado como a existência de bens públicos; falha de competição que se reflete na existência de mercados de monopólios naturais; externalidades positivas e negativas; mercados incompletos; as falhas de informação e a ocorrência de desemprego e a inflação (DE LIMA, 2006).

Para todos os casos, o arranjo institucional bem definido e eficaz é necessário para deliberar medidas de combate ao crescimento regional desequilibrado e constitui sustentação para que as políticas econômicas tenham efeitos positivos.

Este efeito pode ser visto nas organizações destinadas a planejar e propor medidas para o enfrentamento das discrepâncias econômicas em torno dos territórios e serem favoráveis ao desenvolvimento. Nesse aspecto, a Sudene e a *Cassa* exemplificam o que pode ser definido como as “regras do jogo”. Identificam como as instituições podem ser capazes de transformar a identidade de diferentes territórios e promover o desenvolvimento regional.

1.4 Aspectos Teóricos e Conceituais da Inovação

A inovação atualmente representa o eixo estruturante da atividade econômica nos países industrializados. Desta forma, faz-se necessário a criação de fatores competitivos ligados à inovação que estejam além das ênfases relacionadas ao aumento da eficiência e eficácia organizacional. Desse modo, tratar da inovação e conhecimento é ponto fundamental para identificar os caminhos que as nações devem seguir no sentido de direcionar as políticas públicas que conduzam suas economias aos incrementos constantes de produtividades e densidades tecnológicas.

A competitividade global entre empresas induz à busca por fatores diferenciais que possam tornar produtos e serviços mais atraentes para o mercado. As inovações de produtos, processos, organizacionais e de marketing podem contribuir para proporcionar esses diferenciais e trazer vantagem competitiva para as empresas e as economias de maneira geral. Torna-se, portanto, relevante, estudo das inovações, o conhecimento da trajetória das inovações, bem como o debate acerca da inovação e de suas diferentes formas de realização. (OLIVEIRA, 2015)

Esta parte do trabalho tem por objetivo discutir os aspectos teórico-conceituais acerca da Inovação, destacando o debate sobre a inovação de produtos e processos. Em seguida, é elaborado um panorama das inovações institucionais ou de Poder Público.

Por essa razão, o resgate das principais discussões acerca dessa temática torna-se relevante para assimilar a relevância desse assunto no que se refere ao direcionamento e

planejamento das instituições em termos de políticas públicas de desenvolvimento, sob o aspecto da inovação.

Nesta perspectiva, à luz das principais teorias que abordam a temática produtividade e inovação, será estruturada uma forma conceitual de modo a compreender o que se entende por inovação. Nesta seção, busca-se delinear o conceito de inovação que auxiliasse no objetivo geral do trabalho, que se refere à análise do processo de desenvolvimento liderada pela Sudene sob a ótica da inovação, procurando perceber elementos inovadores nas políticas setoriais e de planejamento geral para o desenvolvimento.

1.4.1 Inovação: considerações sobre o debate teórico

O debate teórico desta seção inicia-se nos estudos de Schumpeter, que elaborou obras de destaque, como os livros *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (publicado inicialmente em 1911 em alemão), *Business Cycles* (1939) e *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942). Numa perspectiva schumpeteriana, a vida econômica se apresenta estacionária, baseada em um “fluxo circular”²², que se repete constantemente, tornando-se, portanto, igual em sua essência. A ruptura com esse fluxo (Observe que, ao ocorrer inovações tais quais descritas no objeto de estudo, há um rompimento com a vida estacionária, introduzindo novos meios, caminhos, etc) acontece quando surgem novas combinações de forças e materiais as quais são realizadas pelo empresário²³ quando este percebe oportunidades de negócios rentáveis. (SCHUMPETER,1982).

A forma com que as inovações acontecem na economia segundo a percepção deste autor são diversas, desde a implementação de um produto novo no mercado, até no aperfeiçoamento dos produtos já existentes, bem como de um processo de produção e da inserção de novos métodos organizacionais.

Na *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911), Schumpeter acrescenta nas teorias de crescimento econômico a abordagem de desenvolvimento com base na inovação, do qual denomina de novas combinações:

²² Grande objeto de discussão do primeiro capítulo da sua obra *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911). Basicamente o Fluxo Circular era o movimento estático do sistema capitalista.

²³ Aqui entenderemos também que o Governo participa desta dinâmica, para fins de compreensão do objeto de estudo.

Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças na medida em que as “novas combinações” podem, com o tempo, originar-se das antigas por ajuste contínuo mediante pequenas etapas, há certamente mudança, possivelmente há crescimento, mas não um fenômeno novo nem um desenvolvimento em nosso sentido. (SCHUMPETER, 1982: p, 43)

Essas novas combinações, por via de regra, são caracterizadas da seguinte maneira:

1) introdução de um novo bem — ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados — ou de uma nova qualidade de um bem. 2) introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação 3) 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. 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (SCHUMPETER, 1982: p. 45).

Logo, mesmo que um produto não seja efetivamente inovador, o fato deste produto ser produzido através métodos diferentes o caracteriza como inovador. Tal fato permite afirmar que pode ser identificada como inovação quando essas novas combinações acontecem em territórios diferentes, mesmo não sendo uma um método, produto ou tecnologia inédita, já que para aquele um determinado território, país ou região tais constatações são originais.

Esquemáticamente, podemos resumir o pensamento de Schumpeter na seguinte análise:

Quadro 2 - Inovação em Schumpeter

Definição de Inovação Para Schumpeter			
INOVAÇÃO	Definição	Como Surge	Resultado
	É o rompimento com a vida estacionária e o movimento estático do sistema capitalista	Surge com a combinação de forças e fatores.	<ul style="list-style-type: none"> i) novo bem ii) novos métodos de produção iii) abertura de um novo mercado iv) conquista de uma nova fonte de matéria prima v) estabelecimento de uma nova organização industrial

Fonte: Elaboração própria, a partir de Schumpeter (1911)

Na perspectiva de Schumpeter, o principal fomentador desse movimento dinâmico, da qual origina as mudanças nos ritmos de crescimento, está no comportamento do empresário²⁴ na forma da inovação. O empresário/industrial é um inovador que combina de forma eficiente os recursos, adota melhorias técnicas em máquinas e organiza de forma mais eficiente a divisão do trabalho (SCHUMPETER, 1982).

O desenvolvimento econômico é conduzido pela inovação, onde as novas tecnologias substituem as antigas de forma dinâmica, a chamada “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1982). Um ponto essencial, considerado por Schumpeter (1961) diz respeito à natureza do sistema capitalista, sendo este uma forma ou método de transformação. Isto é, a essência do capitalismo é ser dinâmica e criativa, promovendo transformações factuais (inovação) na busca por melhores desempenhos (lucratividade). Ao tratar do capitalismo, trata-se também de um processo evolutivo. A vida econômica transcorre em um meio natural e social que se modifica, alterando sua situação econômica. As revoluções industriais ocorridas²⁵ favoreceram o surgimento de novos produtos, processos e novos arranjos organizacionais. Schumpeter denomina de ‘mutação industrial’ ao que se conhece por ‘revoluções industriais’.

²⁴ Para Schumpeter, este agente ao buscar sistematicamente o lucro, busca se diferenciar dos seus concorrentes e o resultado das medidas competitivas é a inovação de produtos e processos.

²⁵ As revoluções industriais são as próprias manifestações da destruição criada no ambiente econômico.

Revoluções que desencadearam transformações na estrutura econômica, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos. Esse processo de “destruição criadora” serve para entender o capitalismo e como as empresas devem se adaptar para sobreviver. (OLIVEIRA, 2015)

Por estes termos, entende-se que Schumpeter argumenta que a *vida econômica* transcorre em um meio natural, social e econômico que se modifica constantemente. A inovação é o próprio condicionamento deste sistema, sem ela, a vida seria estacionária e estagnada, sem incentivos para as mudanças de qualquer natureza. A inovação, portanto, é a condição axiomática do capitalismo²⁶, que em sua essência, busca o lucro e cria bases para se superar,²⁷ introduzindo novos métodos, novos paradigmas e novas missões. A economia sempre estará à procura de algo inovador.

A competitividade e a busca implacável por se superar faz surgir algo novo todos os dias. Isso é visto com a corrida com o ouro das grandes navegações,²⁸ com as revoluções industriais e a globalização, com as novas ferramentas de pesquisa e desenvolvimento. Enfim, essa é a sua essência.

Além de gerar benefícios às empresas, diversos autores apontam para os benefícios da inovação na dinâmica da economia como um todo. De acordo com Rosenberg (1976) o produto de uma economia pode ser aumentado não só pelo aumento do fornecimento de insumos ou pela mudança tecnológica, mas também por mudanças qualitativas no agente humano como um fator de produção. Essas mudanças no agente humano estão relacionadas, entre outras, com a mudança no conhecimento, habilidades técnicas, habilidades organizacionais e gerenciais, capacidade de resposta a incentivos, capacidade de empreender e de adaptação à inovação (ROSENBERG, 1976).

Desse modo, a inovação assume várias faces num ambiente econômico e organizacional, transcorridas por meio de um rompimento antes estático, ao induzir novos valores, missões e novos atributos pelas quais se outorgam um valor ou uma missão e que se identificam como legitimamente importante para os objetivos de um Estado e que envolva sistematicamente diversos atores institucionais da sociedade, compreendendo mutações que podem ocorrer em um ambiente organizacional, através de novos padrões, incentivos ao desenvolvimento do

²⁶ A contribuição de Schumpeter para a teoria econômica vai além do pioneirismo do tema, ela traz à tona como a vida, no sentido *latu*, produz e destrói algo novo a todo instante. A inovação é a condição axiomática do capitalismo.

²⁷ É a condição da distribuição criadora de Schumpeter.

²⁸ A essência da busca por algo inovador está também explícita na natureza humana.

capital humano, investimentos em infraestrutura, novas tecnologias, entre outras. Isto é, as várias faces que a mudança de paradigmas²⁹ na sociedade pode incorrer.

Segundo Carlota Perez (2009), cada paradigma combina percepções compartilhadas, práticas compartilhadas e orientações comuns de mudança. Sua adoção facilita a obtenção da máxima eficiência e rentabilidade e sua difusão fornece um entendimento comum entre os diferentes agentes que participam da economia, dos produtores aos consumidores (PEREZ, 2009).

Damanpour (1991) estabelece o conceito de inovação como sendo amplo, diversificado e que abrange diversos segmentos; além das mencionadas de produtos e processos, a inovação é vista numa nova estrutura de organização ou sistemas administrativos, novos planos ou programas relativos a membros de uma organização.

Autores como Damanpour (1991), Knight (1967), Thompson (1965), West e Anderson (1996), aprofundam neste segmento e introduzem diversos conceitos acerca do arranjo da inovação, que podem ser segmentados em inovações organizacionais, de políticas públicas, do setor público e inovações administrativas.

De maneira geral, as inovações nesses segmentos acontecem quando há mudanças que são inéditas para a sociedade, adoções de meios ou fins que serão novos para o conjunto de organizações ou surgimentos de novas estruturas, programas ou novos planos.

Por essa razão está estreitamente ligada ao conceito de arranjo institucional, já que dependem das “regras do jogo” e de um desenho institucional bem definido e autônomo que credencia as mudanças na base de sua sociedade.

Por conseguinte, as diversas faces da inovação se identificam com a definição pura e simples que Schumpeter atribuiu ao fato: que o fator inovativo acontece quando há uma ruptura com o fator estacionário de uma empresa, território, sociedade ou fator organizacional, até mesmo na forma abrangente de pensar, atribuindo novas ideias. Logo, essa ruptura pode acontecer em diversos fatores e ambientes, dentro de uma indústria, em políticas públicas e na sociedade como um todo, ao gerar algo que é inédito para o seguimento.

Merece destaque as inovações do setor público e, segundo a perspectiva de Silva (2014), é entendida como aquelas que fortalecem as instituições de um modo geral, cujas interações

²⁹ O paradigma é o resultado de um processo de aprendizado coletivo complexo, articulado em um modelo dinâmico da melhor prática econômica, tecnológica e organizacional, para o período em que a revolução tecnológica específica está sendo adotada e assimilada pelo sistema econômico e social (PEREZ, 2009).

possuem papel determinante no desempenho da inovação, como instituições educacionais, financeiras, empresas, universidades e órgãos de controle. Em resumo, as inovações do Setor Público ou Institucionais se traduzem nas ações deliberativas provocadas pelo Governo na intenção de promover as transformações econômicas. Sob a perspectiva neoschumpeteriana³⁰, é o Governo se apropriando da tarefa de induzir o funcionamento do Sistema Nacional de Inovação.

Desse modo, a maneira como as instituições interagem, na produção de resultados inovadores tem o papel relevante do governo, no sentido de coordenar e identificar as prioridades de políticas econômicas³¹. Deste modo, o Estado tem atuado incisivamente para a promoção da mudança técnica em suas estruturas positivas. (SILVA, 2014). Isso corrobora o fato das inovações de poder público estarem conectadas com o arranjo institucional, pois elas são complementares.

Conclui-se que a inovação do tipo institucional são aquelas em que aponta o Estado como indutor da ação inovadora. Halvorsen (2005). Assim, ao analisar a definição de inovação do setor público³², deve-se observar por uma lente mais ampla que abrange a seguinte tipologia:

³⁰ Corrente que prega a inovação e o axioma evolucionista como elementos principais da dinâmica capitalista. Seus principais atores são Nathan Rosenberg (1927), Richard Nelson (1930), Carlota Perez (1939) (citados neste trabalho), além de Sidney Winter (1935), e Giovanni Dosi (1953)

³¹ Mesmo tomando em conta esta concepção mais ampla, o Estado possui papel de destaque para a construção do SNI por possuir capacidade de interferir diretamente no Sistema, como na promoção e coordenação direta de políticas para o desenvolvimento de longo prazo, como a regulação macroeconômica e do sistema financeiro, políticas de educação e treinamento, investimentos diretos em P&D, e indiretamente, como no fortalecimento do capital social, e adoção de políticas que promovam a mudança no comportamento das firmas (Mowery; Rosenberg, 1998; Amsdem, 2007; Nelson, 1993).

³² Aqui entendidas como inovações institucionais.

Figura 2 – Inovação do Setor Público



Fonte: Elaboração Própria com base em Oliveira (2014) e Oliveira (2015)

Halvorsen (2005) enfatiza que inovação em concepção deve ser considerada importante, em especial para o setor público. Neste sentido, novas formas de gestão organizacional, como o “*new public management*” ganham significativa importância, podendo inclusive explicar, em parte os processos de expansão capitalista nos países latino-americanos.

A proposta de revisar brevemente a literatura acerca do arcabouço teórico da inovação é a de criar um conceito de análise usualmente empregado durante o levantamento desta lide.

A começar pela definição ampla e geral da inovação à luz da concepção schumpeteriana que atribui a inovação como sendo a ruptura de algo estacionário, deliberando algo que é inédito ou significativamente melhorado. Sendo que o desfecho, ainda que não se caracterize como algo inteiramente original, se for para uma determinada região ou território será considerado inovador. Isto é, um novo produto ou um jeito diferente de fazer para a região ou local.

Em seguida, é projetado as vias que o processo inovador pode atingir: As inovações substanciais de produtos e processos, além das inovações institucionais, vistas nas inovações do setor público. Tais inovações advém de novos valores, novas missões e novas visões que derivam do “pano de fundo” de um arranjo institucional eficaz ou das “regras do jogo”.

A inovação consiste em um fenômeno sistêmico e interativo ocorrendo de maneira dinâmica e multidimensional:

Figura 3 – Estrutura da Inovação



Fonte: Elaboração Própria com base em Schumpeter (1982), Oliveira (2014) e Oliveira (2015)

A despeito das inovações em produtos e processos procederem dos esforços das empresas em produzir algo inédito (ou significativamente melhorado) diferenciado e mais competitivo no mercado, estes dependem, em alto teor, do ambiente em que estão inseridos, isto é, o grau de incentivos atribuídos pelo conjunto de instituições que contribuem para o desenvolvimento da capacidade da inovação:

De todo modo, a análise do processo de inovação passa pela lógica dos mecanismos de incentivos. No caso do setor privado, os incentivos são diretos e bastante claros, estão relacionados a ganhos de competitividade e à lucratividade. No caso do setor público, os elementos como “retorno social” e “ganhos para a sociedade” estão presentes. (OLIVEIRA, p 7, 2014)

O setor público atua como um agente facilitador e indutor da atividade privada, deste modo, tem-se claro que o setor público passa a ter um importante papel ao formular leis, as políticas e as próprias organizações públicas. (NELSON e WINTER, 2005). Isto é, passa a ditar

as “regras do jogo” e criar o aparato institucional necessário para que a inovação surja e o desenvolvimento econômico aconteça.

O Estado atua como o agente que opera em áreas típicas da ação pública e em ambientes de caráter social, áreas estratégicas e importantes para a atividade econômica do país. Neste caso ele é o senhor da ação inovadora³³. Desse modo, as inovações no setor público tomam corpo nas seguintes tipologias:

- **Inovação de Serviços:** o Poder Público aplicando medidas diretas em setores estratégicas da sociedade, como investimentos nos setores da saúde e educação, e atuando diretamente na capacidade produtiva da economia, direcionando investimentos para o estabelecimento de novos ramos ou a melhora destes, como no aumento da capacidade energética, de transportes e rodagens, etc.
- **Inovação de processos:** o Estado pode aplicar novas técnicas de planejamento e a criação de incentivos para o desenvolvimento das regiões, estabelecendo critérios para o desenvolvimento de setores da economia como na institucionalização de métodos de pesquisa e experimento nas ações governamentais. Como em procedimentos que estudem a melhor forma de atuação setorial dos investimentos públicos, visto na agricultura e na indústria,
- **Inovação administrativa e organizacional:** o Estado pode estabelecer leis e decretos originais para o objetivo em questão. Isto é, dependendo dos objetivos pelos quais se quer atingir, o Governo Federal pode estabelecer medidas específicas e originais, via decretos e legislações exclusivas, bem como instrumentos para o objeto de ação do Estado.
- **Inovação de concepção** (nova missão, visão, objetivos, estratégicas); são inovações dos paradigmas, como a institucionalização de valores de sustentabilidade e esforços para o desenvolvimento econômico com equidade social.
- **Mudança de racionalidade:** acontece quando o Poder Público estabelece uma ruptura com os fatores solidificados numa sociedade. Esta é a inovação institucional mais representativa do Estado porque dela deriva as demais inovações do Poder Público.³⁴

³³ O Estado aqui toma forma direta e tangível da ação inovadora, não só estabelecendo o ambiente e ditando as regras, mas introduzindo de maneira concreta a atuação inovativa.

³⁴ Tipologia formulada com base em (OLIVEIRA, 2014) – Inovação no Setor Público: uma reflexão; e (OLIVEIRA, 2015) – Inovação Organizacional na indústria Brasileira. Tais preposições encontradas sistematizam os trabalhos de Knight (1967), Halvorsen (2005) e Thompson (1965)

Estas são as inovações do setor público que tomam corpo na atuação de um Estado planejador. Estas inovações, entretanto, estão inseridas no contexto institucional. Isto é, ao inovar criar o ambiente necessário a prosperidade econômica e moldando as “regras do jogo”, o Estado promove inovação que acontece por meio de novos serviços, novos processos, uma mudança administrativa, nova concepção e uma mudança de racionalidade.

O primeiro capítulo deste trabalho reúne algumas teorias para compreender a natureza da instituição de desenvolvimento regional da Sudene, para isso introduziu nuances do conceito “Região Problema” e considerou algumas das principais correntes do desenvolvimento desigual que serviram de inspiração para a criação da Superintendência. Ademais, faz um breve apanhado das teorias da inovação, com ênfase em Schumpeter para levantar um conceito que serve de apoio para o objetivo da dissertação, que consiste em analisar o processo de desenvolvimento liderado pela Sudene sob a ótica da inovação.

A Sudene inaugura um marco de ação regional no Brasil e tem o planejamento como o principal instrumento de intervenção federal. Nesse sentido, o capítulo seguinte trata de compreender as especificidades desta ferramenta de gestão e procura identificar os aspectos inovadores no planejamento para o desenvolvimento regional no Nordeste e em âmbito nacional.

2

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

2.1 Planejamento: algumas considerações conceituais

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.³⁵

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)

Nesse entendimento, o planejamento complementa à racionalidade do mercado, quando direciona, coordena e regulamenta a ordem econômica, para fins coletivos, procurando discipliná-la e mitigar os efeitos das falhas de mercado nas regiões. Em razão disso, sem planejamento torna-se inviável pensar em qualquer política pública que se traduza em desenvolvimento regional ou nacional.

Na investigação acerca do planejamento governamental no Brasil, regressa-se às primeiras experiências a partir da década de 30, porquanto se tomou a iniciativa de promover a industrialização no Brasil em substituição a um sistema econômico fundado principalmente na agricultura de exportação. As intervenções estatais nas regiões não desenvolvidas serviam para atender problemas pontuais, como a seca do Nordeste, mediante a realização de obras de infraestrutura para criação de açudes, que resultou no estabelecimento do Instituto de Obras contra as Secas (IOCS) na década de 20, posteriormente transformado no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), órgão criado para aplicar o percentual da receita federal destinada ao combate das secas. Outra iniciativa consistiu no "Plano de Sustentação da Borracha" de 1912 a 1913, que tinha por meta manter a exportação do látex brasileiro no mercado internacional. Ou seja, as ações políticas de planejamento voltavam-se com o intuito

³⁵ 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

de atender os problemas de necessidades locais, sem que houvessem medidas integradas que poderiam transformar as realidades, propondo ações para o desenvolvimento regional.

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). Este que figura com o rompimento dos preceitos de desenvolvimento para o Nordeste, superando as orientações tradicionais que agravavam a situação destes estados, e inaugurando 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, como é visto a seguir.

2.2 Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste – GTDN

O Brasil vivenciava diferentes ritmos de crescimento e de padrões econômicos que marcavam o Brasil em dois territórios distintos: O Centro-Sul com elevadas taxas de crescimento, e o Nordeste com rendas *per capita*s inferiores a um terço do Centro-Sul.

Furtado aponta que as disparidades regionais colocavam em risco a unidade nacional e comprometiam as perspectivas de transformação do subdesenvolvimento brasileiro. Tal fato revelava os problemas seculares nordestinos que, somados a resultados da política geral de industrialização no país, desde a década de 1930, favoreceram o Centro-Sul em detrimento do Nordeste. (IMBELLONI, 2008)

Logo, um grupo de trabalho fora criado e, liderados por Celso Furtado, se encarregaram de buscar compreender e analisar os problemas que representava o Nordeste no quadro de desenvolvimento econômico nacional, além de propor medidas que, levadas à prática, poderiam modificar os dados deste problema e encaminhar uma solução definitiva do mesmo. Este grupo

ficou nacionalmente conhecido com Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e o corolário deste trabalho: Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste.

Nesses termos, trata-se de investigar nesta seção a análise do trabalho da GTDN sob esse aspecto, procurando responder as seguintes questões: quais as inovações propostas pela GTDN em se tratando de políticas regionais de desenvolvimento econômico? Em que medidas os postulados desta instituição foram originais do ponto de vista institucional, de políticas públicas?

Como abordado anteriormente, a inovação caracteriza uma ruptura de uma fase estacionária, introduzindo em determinado ambiente algo novo, um novo conceito, e novos paradigmas. Este é um contexto institucional da inovação, geralmente imposto por uma postura institucional por parte de um governo que coordena e planeja as políticas públicas de um país.

2.3 GTDN: ruptura conceitual

O objetivo desta seção é analisar o documento do GTDN, buscando as seguintes respostas: O que se pensava em termos de políticas nacionais para o Nordeste brasileiro? Como o governo federal tratava os problemas da região? O que foi proposto?

As políticas públicas do Governo Federal se destinavam a amenizar os problemas seculares que a região apresentava, sobretudo nas ações para o enfrentamento dos problemas de ordem pluviométrica.

Por décadas, o Governo Federal instituiu comissões que eram encarregadas de analisar e propor soluções³⁶ para mitigar os efeitos que a seca causava no Nordeste. Tais diligências, entretanto, não serviram para compreender as adversidades e atacar a raiz do problema. O resultado foi que as medidas implantadas não surtiram nenhum efeito substancial. (GTDN, 1959)

Por conseguinte, a análise leva a conclusão de que as condições necessárias à ocorrência de um desenvolvimento espontâneo acelerado inexistiam no Nordeste. (SUDENE 10 ANOS, 1969)

³⁶ Chamadas de Curto Prazo: Criar instantaneamente uma frente de trabalho e de Longo Prazo: A criação de açudes, etapa preliminar na execução de uma política de melhor aproveitamento de terra e água

Ademais, o Governo Federal não só não compreendia a raiz do problema, como colaborava para que os problemas se perpetuassem, como nas políticas federais de industrialização que tinham os estados do Centro-Sul as prioridades de esforços do Governo Federal. Tais medidas cooperavam para o desenvolvimento do Centro-Sul e prejudicavam o desempenho da economia nordestina. Para além destas ações, o Estado ainda contribuía com o Centro-Sul com os subsídios em investimentos industriais, decorrentes da política de controle de importações.

O papel da região nordestina no quadro econômico nacional se constituía como sendo auxiliar e complementar na consolidação do polo produtivo do Centro-Sul do Brasil³⁷:

O Nordeste exercia no conjunto da economia os papéis de fornecedora de divisas, alimentos e matérias-primas, capital e mão de obra. Este papel contribuía para incentivar a acumulação de capital no polo dinâmico do sistema e aumentar ainda mais as disparidades. (OLIVEIRA, p. 33,1996).

Ainda que Nordeste não estivesse inserido no contexto nacional produtivo, ele instituía as bases para a fixação do desenvolvimento na região mais dinâmica do país: “...em prejuízo próprio, a região está dentro das regras do processo de desenvolvimento” (COHN, 1978, p 55). Este contexto era induzido por um Governo Federal que não compreendia a natureza dos problemas da região e instituía medidas que conservam as estruturas tradicionais, obstaculizando qualquer que fosse a tentativa de suplantação das tentativas de tornar o Nordeste mais dinâmico e mais independente.

Portanto, a grande questão era que o Governo contribuía para intensificar os problemas socioeconômicos do Nordeste. O Governo impedia o embrião capitalista e mantinha sólida a economia tradicional no Nordeste. Como então o governo criava obstáculos ao desenvolvimento deste território?

O Nordeste tinha problemas periódicos causados pela escassez de chuvas e quando este se alastrava, criando problemas críticos de abastecimento, o Estado auxiliava instituindo medidas de caráter assistencial e abastecimento de água.

Tais medidas não provocavam nenhum efeito na estrutura econômica e na capacidade de produção no sistema. O fato do Governo Central criar frentes de trabalho e a política de implementação de açudes resultava a eternização do subdesenvolvimento, mantendo as

estruturas tradicionais: a oferta de alimentos fazia com que o excedente de trabalhadores permanecesse na região e a criação de açudes fortalecia a criação de gado, predominando o sistema estagnação de crescimento e fortalecimento das bases oligárquicas.

Além deste cenário, quando nos períodos de estiagem e a falta de alimentos, o Governo inibia uma reprodução de uma economia de mercado da agricultura ao transbordar para o Nordeste com produtos agrícolas do Centro-Sul. Em outras palavras, o governo reforçava a economia tradicional, retinha a massa de trabalhadores no Nordeste, “esmagava” o embrião capitalista, já que qualquer que fosse a tentativa de se implantar um esforço em termos de agricultura era obstruída pelos produtos agrícolas do Centro-Sul 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 os solucionaram, ao invés disso, solidificaram as bases para que os problemas se perpetuassem 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.

As premissas de que os problemas do Nordeste brasileiro se deviam à inadequação pluviométrica foram superadas. Resultado: as políticas de intervenção regional, como as medidas de curto e longo prazo, deveriam ser revistas.

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 central, amplo e diferenciado para o Nordeste que propusesse recomendações que reconsiderasse as diretrizes da política federal no combate às secas e apresentasse novas

medidas de 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.

Tais recomendações deveriam advir de um plano de ação pela qual estivesse sob diligência a participação do DNOCS, do Secretário do GTDN e da CODEVASF, do Diretor do Banco do Nordeste, além do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. (GTDN,1959).

A proposta inovadora na sua concepção foi idealizada de maneira estratégica ao se reunir todos os principais atores do planejamento, financiamento e gestão para o Nordeste e discutir medidas no sentido de combater as mazelas causadas pelos períodos de extrema estiagem e propostas que criasse no Nordeste uma economia dinâmica independente.³⁸

O fortalecimento institucional ao reunir pelo “grupo de elite” de gestão a que se fez referência, constitui a mais alta forma de articulação política estratégica para elaborar um plano de ação que atuasse na redução dos efeitos socioeconômicos causados pela seca. Tal medida, certamente pode ser considerada inovadora para a região Nordeste e para o Brasil e eram traduzidas nos planos de trabalho dos diversos órgãos governamentais que atuavam na região. “Cada órgão apresentava, em forma esquemática, o seu plano de trabalho, cabendo ao GTDN a tarefa de integrar os distintos em um único plano que refletia a política de desenvolvimento do governo federal. (GTDN, 1959, p 43).

A seção seguinte é analisada o ambiente e natureza da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, bem como os aspectos inovadores que a Sudene representou na sua formulação.

³⁸ A natureza deste grupo é formulada com mais detalhes na seção que trata da criação da Sudene.

2.4 Fortalecimento Institucional: a criação da Sudene

Em 1959, o presidente Juscelino Kubitschek, com a aprovação do congresso nacional, institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) para colocar em prática a política prevista no GTDN (TAVARES, 2012, p 106). A Sudene foi criada pela lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, fundada como uma autarquia subordinada diretamente à presidência da república, sendo Celso Furtado o secretário executivo.³⁹

A Sudene é vista como consequência desta nova visão surgida no pós segunda guerra, era resultado de uma mudança no contexto teórico, superação das correntes neoclássicas e consolidação da teoria dos autores do desenvolvimento regional, como as formulações de Myrdal e Perroux,⁴⁰ e das teorias desenvolvimento, como as encontradas nos postulados estruturalistas, além da experiência do caso italiano da *Cassa per il Mezzogiorno*, que iam penetrando através de alguns técnicos como Rômulo de Almeida (BNB), Singer e Robock, da recessão de movimentos sociais como os da igreja, do Encontro do Salgueiro (1958), do Seminário de Desenvolvimento do Nordeste (1959) e outros e a ação do BNB que já antecipava os primeiros indícios do planejamento global. (SOUZA, 1979)

A organização surge com o objetivo da diminuição das disparidades regionais do Nordeste em relação às regiões do Centro-Sul (agravada pelo Plano de Metas). A solução estaria no planejamento regional, este entendido como a definição de prioridades pelos líderes da região (SOUZA, 1979, p 148). O objetivo principal era ser a “mão” do Estado para coordenar e planejar ações para combater os efeitos do desenvolvimento desigual dos territórios nordestinos, representando a unificação de forças e a tomada de consciência de um Estado desenvolvimentista e que se preocupa com o desenvolvimento menos desigual de suas regiões.

O aspecto político e institucional na criação da Sudene revela o fato do “poder ministerial” que a instituição detinha ao levar os problemas do Nordeste para o centro da discussão nacional e permitir um tratamento diferenciado para as questões do Nordeste. Nesse aspecto, a criação da Sudene representou uma tentativa de reorganização do federalismo ao propor um planejamento regional institucionalizado e projetar os problemas nordestinos no âmbito nacional.

³⁹ A partir de 1964 foi incorporada ao Ministério do Interior.

⁴⁰ Depreende-se que as formulações de Myrdal e Perroux serviram como base para as ideias da Sudene, os conceitos de Hirschman, embora sejam muito significativas para a contribuição do desenvolvimento regional, datam a mesma época do lançamento da Sudene.

Por meio da ampla formação política de seu conselho deliberativo e da constituição técnica da secretaria executiva, assegurava a Sudene a unificação estrita da ação técnica e do comando político, conseguindo vincular o problema do desenvolvimento regional ao debate político.

A força da integração política da Sudene é representada na formação do conselho deliberativo, na qual estavam presentes as mais altas instâncias da administração pública, representadas nos órgãos políticos, de ações regionais estratégicas e instituições financeiras:

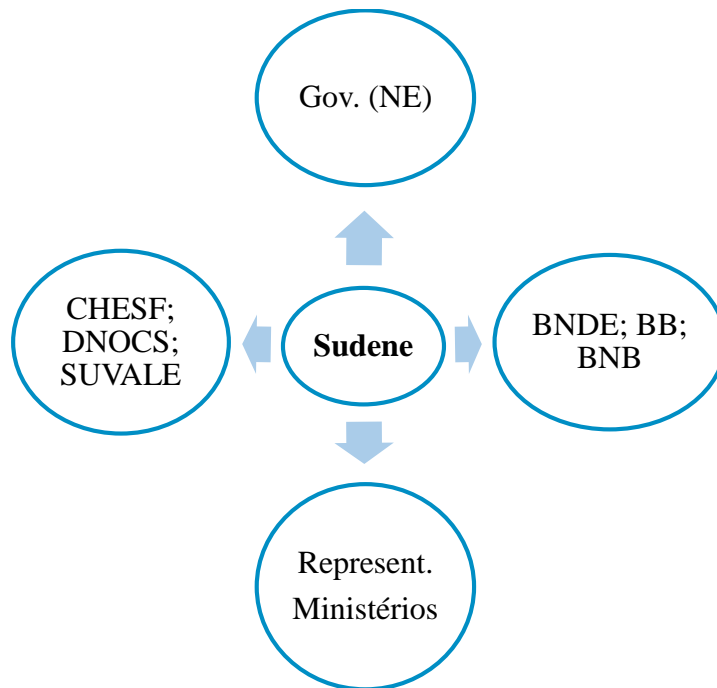
Compunham o Conselho Deliberativo⁴¹:

- governadores dos Estados e Território Federal da área de atuação da Sudene;
- representantes de cada um dos Ministérios Civis da União;
- representante da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF);
- representante do Banco do Nordeste do Brasil (BNB);
- representante do Banco do Brasil (BB);
- representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE);
- diretor do Departamento nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS);
- superintendente da Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE);
- superintendente da Sudene.

O “poder ministerial” que foi capaz de unificar os principais atores da administração pública, sob a diligência da Sudene, pode ser verificada na figura 4.

⁴¹ Organização administrativa da Sudene que compreendia o Conselho Deliberativo e a Secretaria Executiva. Os componentes do Conselho Administrativo foram retirados do documento *Sudene 10 anos* (1969), página 43.

Figura 4 – O “Poder Ministerial” da Sudene na Articulação para o Desenvolvimento do Nordeste



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do documento Sudene 10 anos (1969)

A prontidão do aparelho institucional dotou a Sudene da flexibilidade necessária para ser um órgão público de Estado-Maior (estudo, planejamento, assistência técnica, execução, coordenação e comando). As ações deliberativas da Superintendência estavam integradas aos principais atores do desenvolvimento. (SUDENE 10 ANOS, 1969, p 43)

A natureza técnica desta operação inaugurou uma condição antes inexistente no país: uma agência de desenvolvimento regional. Além disso, as mudanças no aparelho do Estado para atender as demandas, envolvendo as mais altas instâncias do Governo Federal, com o objetivo de propor e executar diligências para o Nordeste brasileiro, instituem uma série de inovações institucionais, como a ‘inovação de processos’ ao implementar novas técnicas de intervenção regional, como a técnica de planejamento global ao envolver os principais atores com o desenvolvimento do Nordeste, além das ‘inovações administrativa/organizacionais’, quando o Estado decide criar medidas legislativas especiais para os instrumentos de ação regional.

Os mecanismos de ação de intervenção federal para o combate às desigualdades de territórios, como visto, viriam através de um planejamento central e exclusivo para o Nordeste. Este planejamento tomaria forma nos instrumentos que a Sudene se apropriou ao longo dos anos de atuação anos, como é visto a seguir.

2.3 Os Instrumentos de Ação Regional da Sudene

Nesta seção é abordada as principais práticas da gestão da Sudene para o combate as disparidades regionais, além de buscar compreender em que medidas essas diretrizes se caracterizaram como políticas inovadoras de desenvolvimento regional no Brasil

Como visto, as diferenças dos padrões de crescimento e desenvolvimento sociais, que instituíram no Brasil uma economia dualista, direcionaram ao advento de um conjunto de ideias e propostas que, colocadas à prática, poderiam mudar o rumo com que essas economias caminhavam.

Este conjunto de formulações foi encontrada no GTDN, de 1959, que, em sua essência apontou as causas dos principais problemas estruturantes que vinham a ocorrer no Nordeste e que agravam as distorções regionais. O primeiro apontamento do relatório consistia na falta de compreensão da natureza dos problemas do Nordeste por parte dos formuladores de políticas públicas, ao introduzir a ideia de que as medidas hídricas até então tomadas⁴² não eram suficientes e, em resposta, apresentou, como uma solução pontual para o combate as disparidades de desenvolvimento de território, um planejamento amplo, integrado e diferenciado para o Nordeste brasileiro.

O GTDN apresentou as causas dos problemas e as especificidades setoriais que se alastravam na sociedade nordestina e que deveriam ser reformuladas com o propósito de modificar a configuração dessa sociedade que vinha sofrendo com os piores indicadores socioeconômicos do Brasil.

No entanto, a despeito das causas e origens dos problemas serem sistematizados no GTDN, as ferramentas e os instrumentos de gestão para combater o crescimento desigual não foram colocadas à mostra. Fato que seria identificado nos Planos Diretores da Instituição nos anos seguintes.

A teoria econômica apregoa que os agentes econômicos reagem a incentivos, sendo que estes se definem como sendo os objetos pelos quais os agentes econômicos decidem por tomar ou não uma atitude de realizar determinada ação.

⁴² Por meio das instituições como a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Não há dúvidas que a Sudene se apropriou desse pressuposto ao moldar os instrumentos de ação regional de intervenção no Nordeste, já que via territórios pouco dinâmicos e com pouca mobilidade (quase nenhuma), para criar na região uma mobilização que fosse capaz de edificar as bases para o crescimento menos desequilibrado e que direcionasse mais recursos produtivos para o Nordeste.

Resultado: a Sudene deveria romper com a estacionariedade e com os fatores de estagnação do Nordeste, direcionando fluxos de capitais produtivos e a geração de algum dinamismo econômico no Nordeste. Para isso deveria criar um projeto concreto de incentivos para o Nordeste.

Esse projeto concreto de incentivos deveria vir através da implementação de ação integrada de mecanismos de coordenação que instituísse as prioridades básicas de investimentos, por intermédio de instrumentos capazes de assegurar a execução de uma política planejada e integrada e que fizesse com que os investimentos públicos se tornassem eficientes.

Esses instrumentos eram os Planos Diretores:

O Plano Diretor era precisamente o conjunto desses investimentos federais, justificado por uma rigorosa avaliação socioeconômica e pelas diretrizes gerais da política e complementado pela análise das perspectivas de investimentos privados e pela definição dos critérios de colaboração com as administrações estaduais e municipais. (SUDENE 30 ANOS, p 31, 1990)

Os Planos Diretores serviram para instaurar a implementação do projeto regional de desenvolvimento do Nordeste que exigia a dotação de instrumentos de coordenação, de política socioeconômica e de financiamento. Resta saber quais foram estes instrumentos e em quais os aspectos inovadores em se tratando de planejamento para o desenvolvimento das regiões.

Os primeiros instrumentos foram os próprios Planos Diretores, pois foram através deles que o Governo Federal, por meio da coordenação da Superintendência, deliberou todas as ações de intervenção regional. Os Planos previam as intervenções setoriais na economia, que deveriam ocorrer mediante a um estudo prévio das especificidades e necessidades de cada setor em destaque, por meio de um diagnóstico técnico e preciso, como as necessidades de infraestrutura básica; reestruturação da economia agropecuária e industrialização, como exemplo.

Os Planos Diretores caracterizam as ‘inovações administrativas ou organizacionais’, que ocorrem quando o Estado estabelece leis, decretos e normativas específicas para o objeto de ação federal. Neste caso, os Planos Diretores representaram os ferramentais legais de atuação federal para o desenvolvimento regional no Nordeste.

As determinações de intervenções regionais ainda deviam estar coerentes com as orientações do “grupo de elite”, pois a combinação de deliberações na economia do Nordeste deveria estar em congruência com este grupo que participava na articulação da gestão do Nordeste, como visto: o DNOCS, a CODEVASF, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Os Planos Diretores marcaram um fortalecimento institucional e uma inovação institucional manifestada na constituição do estabelecimento único e diferenciado para uma região do Brasil, diante dos esforços federais unificados na criação de leis específicas para a atuação da Sudene e projetos, sobrepostas em novas visões e valores de equidade de territórios, que envolviam todas as instituições de controle, financiamento e planejamento para uma ação integrada com vistas a o desenvolvimento de uma região. Essa pode ser considerada uma ação inédita para as ações de desenvolvimento dos territórios.

Para além dos Planos Diretores, os instrumentos de coordenação das ações regionais tomaram forma em diversos outros mecanismos de intervenção, com destaque para os incentivos fiscais e financeiros. Estes instrumentos foram responsáveis por assegurar no Nordeste os investimentos em obras e serviços públicos:

A Lei nº 3.692/1959 previa que as dotações orçamentárias da Sudene não deveriam ser inferiores a 2% da receita tributária da União (o que lhe garantiria um volume apreciável de recursos) e que essas dotações não poderiam ser reduzidas, ao longo do exercício, por ato executivo (o que asseguraria a continuidade dos investimentos regionais). (SUDENE 30 ANOS, p 33, 1990)

Ademais, diversos fundos especiais foram criados a longo dos anos para endossar a dotação de orçamento para os investimentos de obras e serviços públicos, como o surgimento como o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FIDENE); o Fundo de Emergência e Abastecimento (FEANE), além do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR).

Estes investimentos assegurariam a composição de um orçamento que fosse capaz de implementar uma infraestrutura básica no Nordeste e que preparasse o território para absorver os capitais produtivos na região.

Em vista disso, os Planos Diretores estabeleceram diversos instrumentos de apoio aos investimentos do setor privado, também de ordem financeiras e fiscais. Entre os incentivos de maior relevância destaca-se aquele criado pela lei do primeiro Plano Diretor.

As pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de 50%, nas declarações do imposto de renda, da importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela Sudene, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste. (Art. 34, Lei 3.995, de 14.12.1961)

Este incentivo foi estendido a pessoas jurídicas de capital estrangeiro e a projetos agrícolas (Art. 18, Lei 4.239, de 07.06.1963), completando-se, dessa forma, o “Sistema 34 e 18”, que desempenhou importante papel na captação de investimentos produtivos para o Nordeste.

Como visto, a Sudene instituiu um arranjo amplo e estratégico para a sua atuação no sentido de formular no Nordeste uma infraestrutura mais competitiva e instituiu alguns instrumentos de atração de capitais produtivos para o Nordeste, como o “sistema 34 e 18”. Em vista disto, cabe o questionamento: em que medida estes instrumentos foram inovadores para a atuação de planejamento para o desenvolvimento regional?

A introdução dos mecanismos de atuação para a redução das desigualdades regionais buscou inspiração no modelo italiano da criação da *Cassa per il Mezzogiorno*⁴³, por meio dos instrumentos utilizados da política de desenvolvimento regional na Itália⁴⁴, dado as expressivas diferenças regionais do Sul com o Norte do país. O principal instrumento da *Cassa* se baseou em incentivos fiscais e creditícios para fortalecer a economia do Sul do país com a introdução de novos empreendimentos industriais.

Portanto, estes instrumentos não foram originais sob ponto de vista criativo, mas certamente foram inovadores em se tratando de políticas de desenvolvimento regional no Nordeste e no Brasil, pois inauguraram uma ferramenta capaz de trazer competitividade para as regiões do Nordeste, ao tornar mais atrativo e rentável as instalações industriais na região. Além disso, os mecanismos marcaram uma ‘inovação de processos’ nas políticas de

⁴³ Foi para lidar com o problema do subdesenvolvimento no *Mezzogiorno* que o Governo Federal italiano criou, em 1950, a *Cassa per Il Mezzogiorno*, uma organização estatal com a tarefa de reduzir a disparidade entre a região rica e a pobre. Sua principal modalidade de atuação foi a concessão de incentivos fiscais e financeiros a empreendimentos que se instalassem no Sul do país. (JÚNIOR e BONFIM, 2009, p 74)

⁴⁴ A própria criação da Sudene foi inspirada na *Cassa per il Mezzogiorno*

desenvolvimento regional do Nordeste e no âmbito nacional ao estabelecer novas técnicas de planejamento para o desenvolvimento dos territórios.

3

Políticas de Desenvolvimento Regional da Sudene na Perspectiva da Inovação

O Capítulo III deste trabalho consiste em averiguar os resultados das políticas estabelecidas pela Sudene para o desenvolvimento do Nordeste e analisá-las sob o ponto de vista da inovação. O esforço do Governo Federal no Nordeste, em sua essência, se sistematiza na busca de alternativas, por meio de um planejamento centralizado, amplo e diferenciado para o Nordeste, com o objetivo de trazer para a região melhores condições para o desenvolvimento das regiões.

Além do mais, busca-se também nesta parte do trabalho saber em que medida os postulados da Superintendência se caracterizaram como processos e medidas inovadoras para o enfrentamento das disparidades regionais no Brasil. Isto é, onde e como a Sudene implantou políticas de desenvolvimento regional e que aspectos são inovadores.

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.

Antes de iniciar as análises setoriais e de produtos e processos, foi feito um breve resumo de como se constituía as estruturas tradicionais do Nordeste, com a estrutura agrária e a industrial, além dos aspectos de infraestrutura da região. Identificar os aspectos tradicionais do Nordeste antes dos incentivos da Sudene se faz necessário para auferir a contribuição da Superintendência nas transformações regionais, além de identificar quais os aspectos dessa transformação se caracterizam como inovadores.

3.1 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 o 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, nesta pode-se atribuir as inovações de novos objetivos, valores (inovação de concepção e mudança de racionalidade) onde 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.⁴⁵

Desse modo, a inovação institucional é aquela em que o Estado planeja o desenvolvimento econômico de suas regiões, aplicando novas técnicas administrativas, novas perspectivas de desenvolvimento, atribuindo novas leis, regras, valores e missões, além de instituir um ambiente favorável à acumulação de capital e prosperidade econômica.

Portanto, a ideia é entender inovação tipo institucional, que deriva de deliberações do setor público, por meio de incentivos e criação de uma estrutura favorável, além de fortalecer instituições existentes e dar lugar à criação de novas instituições voltadas para o desenvolvimento global. Assim, essas inovações são importantes porque atingem tanto um ambiente organizacional, onde se encontra todos os atores do sistema econômico, empresas, empresários, organizações governamentais e de pesquisa, pois do Poder Público se deriva a estrutura de incentivos e os mecanismos de atuação destes atores, quando nas ações diretas, como na implementação de oferta de infraestrutura e serviços básicos.

Na segunda parte deste capítulo, é feito breve resumo de como se encontrava a estrutura do Nordeste antes de receber os investimentos, os incentivos e as mudanças que o Governo Federal, via Sudene, estabeleceu na macrorregião. Com o objetivo de analisar quais os fatores de mudança que foram desencadeados pela Instituição, necessita-se apresentar, ainda que de forma resumida, a síntese de como se constituía os principais aspectos estruturais dos estados do Nordeste. Cabe, pois, averiguar a estrutura agrícola e industrial nordestina antes da Sudene. Estes que foram, seguramente, os principais objetos de discussão do Grupo de Trabalho e posteriormente da Sudene.

Na sequência, são analisados aspectos relacionados à dimensão social do desenvolvimento. É apresentado e discutido as características e indicadores da infraestrutura estabelecida no Nordeste brasileiro, tais como, estrutura de estradas, capacidade energética, de transportes, entre outras.

⁴⁵ O Estado instruindo novos valores, como na preocupação com o desenvolvimento dos territórios de forma mais igualitária.

Isto posto, em síntese, o capítulo analisa de modo geral as políticas de planejamento de desenvolvimento para a região Nordeste, levadas a cabo pela Sudene e verifica quais medidas foram inovadoras em se tratando de políticas de desenvolvimento regional. Para isso, descreve previamente a estrutura da sociedade nordestina, desde questões relacionadas à infraestrutura, estrutura agrária, estrutura social e estrutura industrial para posteriormente verificar mudanças e inovações atribuídas à Sudene.

Analisaremos esta estrutura na visão da própria instituição por meio dos documentos do GTDN (1959) e do Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-1963). Tais documentos apresentam de forma objetiva os problemas do Nordeste, identificando mazelas sociais, estrangulamentos econômicos e infraestruturas. Por tal feito, apresenta a região Nordeste antes da implantação das políticas estruturantes, já que se pretende analisar as modificações ocorridas no território.

3.2 Estrutura Econômica do Nordeste Anterior à Sudene

3.2.1 A Estrutura Agrária e Social

A estrutura econômica nordestina era constituída em sub-regiões: A faixa úmida do litoral (Zona da Mata) e o interior do semiárido (Sertão, Agreste e Meio Norte), conforme figura 5. Tais estruturas geográficas implicavam também em sistemas econômicos distintos: A região mais úmida do Nordeste se dedicou à produção açucareira, sendo a região mais evoluída economicamente do Nordeste. Por seu turno, o semiárido era constituído, em sua essência, pelas relações da agricultura de subsistência pela maior parte, além da pecuária, através de grandes fazendeiros⁴⁶. (GTDN, p, 48, 1959)

⁴⁶ Aqui entendida como a estrutura social do nordeste semiárido.

Figura 5- Sub-regiões do Nordeste Brasileiro



A economia da faixa úmida consistia um caso típico de um sistema que se formou e cresceu por indução de fatores externos. O que explica que o seu desenvolvimento dependia do desempenho externo e, quando este se encontrava em situação de opulência, refletia na economia da faixa úmida com ganhos de produtividade agrícola e expansão da massa demográfica. (GTDN, 1959)

Por outro lado, em momentos de desaquecimento das exportações, a economia açucareira do Nordeste sofria com a perda do dinamismo econômico e fazia com que boa parte da população litorânea se direcionasse para as regiões semiáridas dos estados nordestinos.

Nestes termos, o dinamismo das exportações determinava a opulência nas regiões úmidas quando em expansão, ou a colonização para as terras mais secas e de qualidade inferior do semiárido, nos períodos de contração. Assim, a formação do complexo econômico nordestino fez-se através da sucessão de períodos de prosperidade do setor açucareiro. (GTDN, 1959, p 71)

No que diz respeito a economia da faixa litorânea úmida do Nordeste, depreende-se que esta constituía a região de maior opulência e produtividade do Nordeste e que a região semiárida concentrava os piores indicadores sociais e econômicos. Cabe, portanto, saber qual era a estrutura do semiárido nordestino e porque ela ser caracterizada como a de maior fragilidade e que concentrou boa parte dos esforços do Governo Federal para a sua transformação.

A estrutura do semiárido se constituía na seguinte forma: uma camada constituída pela agricultura de subsistência, e outra camada constituída pela cultura do algodão e de outras forrageiras, além de uma camada constituída pela pecuária.

A estrutura tradicional da economia do semiárido do Nordeste estava segmentada na pecuária, na maioria fazendeiros de médio e grande porte com destaque para a produção de bovinocultura⁴⁷ e de uma parcela de trabalhadores rurais que se dedicavam à produção de alguma xerófila, em grande medida a produção do algodão mocó.

Esta estrutura representava o arranjo social do semiárido nordestino de modo que as duas primeiras camadas estavam ligadas à agricultura e a terceira camada estava vinculada à pecuária.

A economia da região semiárida caracterizava-se por uma baixa produtividade e reduzido grau de integração dos mercados. Além do mais, era um tanto quanto fragilizada nos períodos de estiagem que afetava a capacidade produtiva, além de devastar com as classes mais vulneráveis.

A vulnerabilidade da economia da região resultava do fato elementar de que essa economia tinha como base a economia de subsistência. (GTDN, 1959, p 71). Esse sistema significava que as famílias produziam pouco além do necessário para sobreviverem, o que revela dois fatores importantes: a insuficiência de gerar uma renda monetária através do comércio de gêneros alimentícios e a extrema vulnerabilidade do sistema quando em períodos de estiagem.

A condição fisiológica do Nordeste brasileiro, que apresenta, em quase toda a sua extensão, média anual de precipitação pluviométrica inferior aos 1.000 mm, com regime de distribuição irregular das chuvas, agravado pelo alto índice de evaporação decorrente das

⁴⁷ A renda monetária da agricultura estava concentrada, em grande medida, neste setor. Os demais setores não conseguiam uma autonomia monetária e dependiam dos pecuaristas para compra de sua produção, quando se estendia a linha de subsistência e da oferta de mão-de-obra nas suas extensões rurais.

elevadas temperaturas e da permeabilidade do solo, caracteriza a região como relativamente pobre de recursos hídricos. (SUDENE 20 ANOS, p 42, 1980)

A crise gerada pela escassez de chuvas era mais grave do que qualquer outra crise causada dentro do sistema capitalista, uma vez que a crise cíclica capitalista era causada pelo colapso da demanda efetiva, ao engendrar a contração do produto, enquanto que para o caso do semiárido do Nordeste, a crise causava colapso na capacidade de produção do sistema, já que fatores de ordem da natureza obstaculizavam a proliferação da produção e inibia o desenvolvimento da renda monetária.⁴⁸

Resultado: uma economia organizada com boa parte da agricultura de subsistência provoca efeitos muito mais profundos e que afetavam expressivamente as faixas de maior fragilidade da região.

Os problemas causados pela instabilidade de chuvas na região auxiliam a compreender o porquê dessas regiões serem mais assistidas pelo Governo Federal: quando a escassez de chuvas atingia níveis críticos no semiárido, o Governo Federal estabelecia algumas intervenções para amenizar a crise de produção causada pelos períodos secos.

Neste contexto, duas eram as medidas do Governo Federal: a primeira consistia na criação de fontes de ocupação que permitiam à população mais afetada a manter um nível mínimo de renda. A segunda compreendia na construção de açudes de pequena ou grande magnitude. (I PLANO DIRETOR, 1960)

Todavia, ambas as medidas constituíam políticas ineficazes, já que não contribuía para solucionar os problemas reais do semiárido visto que não criava uma renda monetária eficaz na região e não adequava a oferta necessária de alimentos. Ademais, as medidas ainda contribuía para perpetuar a estrutura agrária e social nordestina.

Tal inconsistência era agravada pela tentativa de sanar a necessidade de alimentos da região⁴⁹ quando nos períodos de estiagem. Quando os alimentos eram escassos, o governo

⁴⁸ Um dos aspectos importantes e que foi intenso objeto de políticas para a sua superação ou redução diz respeito aos problemas de ordem morfológicas causados pela carência das chuvas. O Nordeste sofria por sua natureza climática, pois quando em períodos longos de baixa precipitação, o sustentáculo da economia do semiárido sofria com a falta de abastecimento de alimentos, desestabilizando toda e qualquer manifestação de um equilíbrio numa sociedade que dependia da renda gerada pelos produtos agropecuários.

⁴⁹ Nos períodos de escassez pluviométrica a região do semiárido nordestino a produção de alimentos não acompanhava a demanda.

federal importava os gêneros alimentícios do Centro-Sul para abastecer a demanda. Tal medida fazia com que estes preços atingissem patamares altamente elevados no Nordeste.

Tais observações credenciam a tese de que a estrutura socioeconômica do Nordeste só poderia galgar melhores condições se uma mudança nos fosse implementada.

O Estado não compreendia os reais entraves do desenvolvimento nordestino e com as suas medidas assistencialistas “imortalizava” a estrutura tradicional do Nordeste.

Essa medida só viria à luz de um planejamento concertado para o Nordeste que envolvesse todos os setores, que elencasse prioridades e estabelecesse uma mudança dos parâmetros utilizados e uma nova visão dos problemas, além de novas soluções para o Nordeste. Ou seja, uma mudança nas estruturas vigentes que deveria partir das instituições das mais altas instâncias, exigindo um aparato institucional capaz de estabelecer mecanismos e processos específicos para a transformação regional do Nordeste.

As secas afetavam os dois setores mais importantes da economia do semiárido: na redução da produção para a economia de subsistência e na escassez de pastagens para o gado para os pecuaristas, fazendo com que o rebanho sofresse com a perda substancial de peso, o que resultava em uma redução da renda monetária da região. A solução seria tornar o Nordeste mais resistente às secas.⁵⁰ Mas como isso deveria ser feito?

O GTDN defende uma reorganização da unidade econômica da região semiárida que objetivasse elevar a produtividade, via medidas eficazes que deveriam ser realizadas: por meio de utilização mais racional dos recursos naturais, como na melhoria da qualidade das forragens para uma oferta mais adequada e a conseqüente elevação da produtividade do algodão mocó. Tal feito certamente iria reduzir o problema da estrutura semiárida do Nordeste, que se refere à faixa da agricultura de subsistência do Nordeste, elevando a sua base monetária. Na segunda instância, para reorganizar a economia da faixa úmida, era necessária a abertura de uma nova fronteira agrícola (o Maranhão), na periferia úmida, para que contribuísse com a oferta regular de alimentos (que servirá também para a os objetivos da industrialização) abrangendo o excesso de mão de obra.

⁵⁰ Essa é a solução que o GTDN propôs para a estrutura agropecuária do Nordeste.

3.2.2 Estrutura Industrial

A estrutura econômica nordestina pode ser dividida em dois sistemas econômicos que se constituíram em duas sub-regiões: a faixa úmida do litoral e o interior do semiárido.

De maneira geral, os dois sistemas econômicos refletem a estrutura demográfica que detinham. A região mais úmida se dedicou a produção da cultura açucareira, se caracterizando com a região mais evoluída economicamente do Nordeste.

Qual então, era a estrutura industrial do Nordeste?

A estrutura industrial nordestina antes da Sudene, em sua maioria, era composta pelas chamadas tradicionais, (aquelas que encontravam as bases locais para a sua sustentação, como a localização de matérias-primas e a oferta elástica de mão de obra), vistas principalmente nas manufaturas de confecção, nas indústrias moveleiras, de borracha, óleos vegetais e de couros e peles. Esta é a principal característica da indústria do Nordeste, marcadas por ramos manufatureiros pouco diversificados e que não conseguiam engendrar na região um dinamismo econômico. Além do mais, as fábricas instaladas eram pouco produtivas, obsoletas e, em grande medida, dependentes com as instalações do Centro-Sul na importação de insumos intermediários.

Entretanto, antes de analisar passo a passo as características das indústrias do Nordeste brasileiro, cabe destacar o ambiente institucional que levou a assimetria de desempenhos das indústrias do Nordeste frente às indústrias do Centro-Sul.

Tal levantamento evidencia a insuficiência do estágio de reconhecimento da indústria nordestina e põe às claras o primeiro problema: as irregularidades de indução do processo de desenvolvimento industrial no Brasil.

Fato que a economia açucareira foi impulsionada em função da indução do setor externo, através das exportações. Isto é, em períodos prósperos a economia ia bem.

Isto não explica, entretanto, a razão das economias do Centro-Sul e Nordeste terem seguido rumos dessemelhantes em se tratando de padrões de industrialização já que o café, na região Centro-Sul, era o principal produto exportável e importante fator de produção de riqueza na região.

O GTDN (1959) explica que uma das características encontradas na economia com base na cultura do açúcar se refere ao alto teor concentrador de renda:

Caberia perguntar por que razão o debilitamento do impulso externo não deu lugar, na economia açucareira, no conjunto de reações que caracterizaram a transição, na economia cafeeira do Sul do país, do desenvolvimento com base nas exportações para o crescimento com base no mercado interno. (...) Devemos lembrar que a grande concentração da renda, característica da economia açucareira, entravou o crescimento do mercado interno no Nordeste. A massa de salários paga pela economia cafeeira é, proporcionalmente, muito maior que a gerada pela economia açucareira. (GTND, 1959, p 50).

A alta concentração do setor, portanto, explica como a menor concentração de renda, oriundas de melhores condições salariais, determinou uma rápida formação de um mercado de manufaturas de consumo geral no Centro-Sul do Brasil. Este serviu como ponto de partida para o pioneirismo do Centro-Sul e o atraso do Nordeste em se tratando de industrialização.⁵¹

Por outro lado, o Governo Federal, por meio de políticas econômicas com o objetivo de alavancar a industrialização do Centro-Sul fez aprofundar o atraso relativo do setor na região menos dinâmica do Brasil, ao passo que instituiu no Centro-Sul os caminhos para a industrialização.

Assim, as medidas do Governo Federal que explicitam a rápida industrialização do Centro-Sul se baseiam em duas características básicas: os subsídios cambiais⁵² e os financiamentos governamentais⁵³.

Essas medidas, na forma como foram conduzidas, contribuíram para concentrar os investimentos no Sul do país. Os subsídios cambiais aumentavam os volumes de investimentos governamentais no Centro-Sul que se beneficiavam de um mercado de expansão mais rápida e tinham acesso mais fácil ao sistema bancário.

Por estes termos, pode-se depreender que o Centro-Sul detinha das características que favoreciam o desenvolvimento industrial em sua essência, mas era alavancado por um Governo Federal que, por meio de suas ações deliberativas, favorecia amplamente o desenvolvimento industrial no Sul do país, à medida que institucionalizava a deficiência industrial no Nordeste brasileiro.

⁵¹ O documento busca a formatação histórica para compreender as origens dualísticas da região, à luz do pensamento cepalino.

⁵² Os subsídios cambiais só foram possíveis com a acumulação de reservas de câmbio durante a guerra e a melhora na relação de preços do intercâmbio devido principalmente à alta do café.

⁵³ Tampouco os financiamentos governamentais seriam explicáveis se não houvesse surgido a premente necessidade de recursos financeiros, por força da contração dos subsídios governamentais.

Este cenário é identificado na seção seguinte. A desenvoltura da indústria do Centro-Sul evidenciava que, mantidas as estruturas e os incentivos, continuaria se fortalecendo e ganhando espaço no ambiente nacional, enquanto que a manufatura nordestina ia perdendo fôlego, na medida que apresentava resultados cada vez mais ineficazes.

3.2.2.1 O Comportamento Industrial Nordestino

A presente seção é dedicada à análise do comportamento do setor industrial nordestino nos anos que antecederam a Sudene. É feito uma breve investigação de determinados indicadores que compõe o quadro de transformação regional e comparados com o desempenho do Centro-Sul.

Quadro 3 - Índice de Produção Industrial no Nordeste 1948 = 100

Indústrias	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
1. Indústrias de Transformação	101,8	104,7	110,6	119,9	121,9	131,3	142,9	147,9
2. Construção Civil	77,1	77,2	98,8	87,4	92,5	78,7	106,2	119,1
3. Energia Elétrica	12,1	116,0	120,6	122,3	141,7	126,5	174,2	220,5
Total	101,1	103,9	110,5	113,0	121,3	128,6	142,5	149,8

Fonte: (GTDN, 1959)

O quadro 03 reúne os dados que identificam o comportamento da produção industrial nordestina no período de 1949 até o ano de 1956, isto é, a análise se inicia 10 anos antes da publicação de “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” de 1959.

Os dados indicam um aumento de 50% da produção industrial entre os anos de 1948 e 1956, com uma taxa anual de 5,2%. Ademais os números para a construção civil e energia elétrica corroboram com o fato de que o Nordeste vinha apresentando um relativo desempenho regional.

No mesmo período, a produção industrial no Centro-Sul cresceu a taxas de 7,7 % ao ano, ou seja, a participação do Nordeste no valor da produção industrial do país declinou de 11 para 9 %, conforme verificado no quadro 4. (GTDN, 1959).

Deste modo, o problema não era a falta de crescimento do Nordeste. Conforme verificado, estes estados cresceram à taxa média de 5,2% ano, no período de 1949 a 1956. A questão era as disparidades de crescimento, isto é, enquanto o Nordeste crescia a taxas próximas de 5%, o Centro-Sul auferia médias aproximadas de 8% ao ano.

Esta abordagem é objeto de discussão no GTDN (1959). O documento alertava que, se mantivesse as estruturas vigentes, a economia nordestina ia perder cada vez mais o dinamismo para a economia do Centro-Sul, e isso poderia tornar um problema para a integração nacional.

Além do mais, as terras agricultáveis do Nordeste eram consideradas escassas e pouco produtivas, o que corrobora o fato de que as massas não empregadas deveriam encontrar empregos na indústria.

Os dados apresentados no quadro 4 certificam a insuficiência do ritmo do desenvolvimento industrial e agropecuário do Nordeste (quando comparada à desenvoltura do Centro-Sul) e a gravidade que representava o subdesenvolvimento nordestino.

Quadro 4 - Índices de Produção Agropecuária e Industrial

Anos	Agropecuária		Indústria	
	Nordeste	Centro-Sul	Nordeste	Centro-Sul
1948.....	100,0	100,00	100,00	100,00
1949.....	102,3	104,1	101,1	105,3
1950.....	107,5	107,9	103,9	118,8
1951.....	88,2	114,3	110,5	132,3
1952.....	95,9	123,5	113,0	141,9
1953.....	98,0	121,1	121,3	148,2
1954.....	114,1	129,6	128,6	160,7
1955.....	118,7	137,5	142,5	168,0
1956.....	125,2	132,4	149,9	181,2

Fonte: GTDN (1959)

No quadro 04 estão presentes os índices de produção dos dois setores principais de atividade produtiva no Nordeste e no Centro-Sul. No conjunto do período referido, a agropecuária nordestina cresceu a uma taxa anual de 2,8%, isto é, um pouco mais da metade da taxa correspondente a do indicador que corresponde ao setor industrial, que alcançou 5,2%. Por outro lado, no Centro-Sul, a taxa de aumento da agropecuária foi de 3,6 %, ou seja, menos da metade do setor industrial que auferiu 7,7%.

Por essa perspectiva, a política de intensificação dos investimentos industriais se fazia necessária para melhorar o padrão de vida da população nordestina e atribuir maior competitividade frente às indústrias no Sul do país.

Em vista disso, a política industrial seria a condição indispensável para o progresso nordestino, sendo a única alternativa para a aproximação com o desenvolvimento, atingindo as classes mais fragilizadas que atuavam nas atividades primárias e pouco produtivas. Além disso, o esforço de se industrializar teria como objetivo reduzir o emprego disfarçado nas zonas urbanas, além de intensificar o processo de formação de uma nova classe dirigente na região, que na época era quase que exclusivamente formada por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheia à ideologia do desenvolvimento.

A proposta de industrialização deveria passar por dois eixos fundamentais: a reorganização das indústrias tradicionais da região, a fim de reconquistar a posição que antes detinham em face do parque industrial do Centro-Sul, e a modificação da estrutura do sistema industrial na região, com a instalação de indústrias de base, criando assim, um sistema de auto propagação⁵⁴.

Esses dois eixos para a industrialização se moldam no que se esperava para o parque industrial nordestino: ao modernizar a estrutura consolidada do Nordeste das indústrias tradicionais, se esperava que estas se tornassem mais competitivas e dinâmicas, tornando uma referência nacional.

A título de exemplo, identifica-se a indústria têxtil algodoeira no Nordeste que se apresentava como uma forte geradora de emprego e renda, além de repercutir sobre a economia agrícola nordestina, ao demandar o seu principal insumo: o algodão.

No que se refere à instalação de indústrias de base⁵⁵ no Nordeste, as recomendações para as suas implantações se justificam no fato de que este ramo manufatureiro possui a característica de atribuir força germinativa na criação de outras indústrias. À luz dos pensadores do desenvolvimento regional desigual, o GTDN também defende a criação de indústrias que façam nascer outras indústrias. (As indústrias satélites de Hirschman e Perroux).

Em vista disto, as indústrias de base iriam solucionar um dos problemas da economia industrial do Nordeste, que se refere a expressiva dependência com os produtos intermediários de fornecedores sulinos. (I Plano Diretor, p 156). Ademais, estes tipos de indústria iriam dimensionar o alto grau de diversificação que a região nordestina necessitava, além de desempenhar um papel dinâmico no processo de desenvolvimento regional.

Ademais, para modificar a estrutura ocupacional da região e elevar, efetivamente, o padrão de vida, seria necessário atacar em duas frentes simultâneas: a da industrialização para absorver o excedente de mão de obra, e a do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas semiáridas, para aumentar a disponibilidade de terras aráveis por homem ocupado na agricultura e criar uma oferta estável de gêneros alimentícios.

Ante o exposto, conclui-se que a estrutura industrial do Nordeste vinha perdendo dinamismo para as indústrias do Centro-Sul. Os resultados do reduzido crescimento manufatureiro e perda constante das intensificações manufatureiras para as instalações do Centro-Sul, refletiam a relativa produtividade desta estrutura, o alto teor de dependência de produtos intermediários com as instalações do Centro-Sul e um ambiente organizacional desincentivado. O grande feito do GTDN foi compreender este cenário e apresentar propostas que pudessem modificar as estruturas enraizadas do Nordeste, via planejamento amplo e diferenciado e que aproximasse com os postulados de desenvolvimento.

A ‘inovação de concepção’ é vista neste aspecto. O documento rompeu com o fator estacionário que estava solidificado na sociedade nordestina, instituindo novas interpretações para os problemas, superando a concepção de medidas assistencialistas e emergências e propondo um planejamento que contemplasse medidas amplas e originais para a superação das desigualdades.

⁵⁵ As indústrias siderúrgicas são exemplos de indústrias de base.

3.3 A Infraestrutura do Nordeste.

Apresentados os dois principais setores de indução de transformação propostos pelo documento e posteriormente pela Sudene, que se refere à industrialização e a modificação da estrutura agropecuária nordestina, cabe identificar como se caracterizava a estrutura geral do Nordeste antes de receber os incentivos da Sudene. Objetiva-se, nessa parte do trabalho, apresentar de maneira sucinta a estrutura geral do Nordeste, como as estruturas de transportes, comunicação, estradas, energia, saneamento básico, entre outras.

A Sudene atribuía um caráter fundamental e prioritário aos investimentos de transporte e energia elétrica, que deveria obedecer aos seguintes critérios. (I PLANO DIRETOR, p 20, 1961-63)

a) concentração dos investimentos públicos, visando dotar o Nordeste de uma rede prioritária de rodovias e ferrovias, cuja função principal seria a unificação das regiões em um só mercado;

b) atribuição da mais alta prioridade à melhoria das interligações marítimas e terrestres do Nordeste com o Centro-Sul;

c) intensificações dos investimentos de caráter pioneiro, no setor de transporte, ao setor rodoviário.

3.3.1 Transportes

O processo de desenvolvimento regional necessita de uma infraestrutura básica para que se assegure as condições mínimas para a sua desenvoltura, sendo que o setor de transportes se identifica como o meio sem a qual o desenvolvimento não percorre. É necessário um sistema eficiente de rodovias, portos e ferrovias para tornar as regiões mais unificadas.

Em geral, se atribui o baixo teor de desenvolvimento industrial a dois fatores básicos: falta de energia elétrica e deficiência dos meios de transporte

A síntese desta abordagem pode ser vista em (PAULA 1983, p 22):

Dada a falta de energia elétrica e a deficiência dos meios de transporte, o sertão não se industrializou. Entretanto, temos alguma coisa a contar, mais pelo arrojo de nossos antepassados, do que pela quantidade de fábricas.

Tais condições são apontadas como pontos de estrangulamento ao setor industrial e, por consequência, o desenvolvimento.

3.3.1.2 Transporte Rodoviário

O sistema rodoviário regional contava com uma rede composta de:

- a) 11.334 km de rodovias federais, dos quais 931 km pavimentados. Naquela oportunidade estes dados representavam, respectivamente, 40,3% e 18,3% da rede rodoviária do federal do Brasil;
- b) 12.218 km de rodovias estaduais, dos quais 184 km pavimentados;
- c) 77.410 km de rodovias municipais.

3.3.1.3 Transporte Ferroviário

A rede ferroviária regional, compreendia em 1959 cerca de 7.689 km de linhas, aproximadamente 22% da rede nacional.

Em razão das características da economia nordestina, onde predominam as cargas de transporte rodoviário, não são encontradas normalmente cargas conciliáveis com a natureza dos custos ferroviários, em consequência do que baixos são os índices de exploração das quatro unidades que operam na região. (SUDENE 10 ANOS, 1969)

3.3.1.4 Transporte marítimo

Em 1959 existiam na região 10 portos com movimentação superior a 100.000 toneladas de cargas anuais. Naquele ano, o movimento total dos portos na região foi da ordem de 6 milhões de toneladas (2,5 milhões de importação e 3,5 milhões de exportação). (SUDENE 10 ANOS, 1969, p. 58)

3.3.2 Energia

O setor energético do Nordeste era considerado um dos principais fatores de obstrução do desenvolvimento. Antes da implantação da Companhia Hidrelétrica de São Francisco (CHESF), predominavam as pequenas instalações termoelétricas, na maior parte, inadequadas aos respectivos sistemas e inteiramente obsoletas.

A implantação da CHESF pelo Governo Federal e a consequente funcionamento da Usina de Paulo Afonso, em janeiro de 1955, criaram no Nordeste uma estrutura mínima para o estabelecimento de algumas indústrias e o abastecimento do consumo.

Apesar do funcionamento destas companhias, a região ainda apresentava índices pouco significativos de consumo de energia elétrica. E em 1959, o consumo *per capita* era de 45 KWh/ano, o que correspondia a apenas 14% da registrada para o conjunto do país, que para o mesmo ano marcava 308 KWh/ano. (SUDENE 10 ANOS, p 61, 1969)

A oferta de energia elétrica se constitui um fator essencial na composição setorial de qualquer que seja a atividade econômica. Deste modo, o Estado deveria dar atenção especial na implementação de políticas públicas que assegurassem investimentos na rede de geração e distribuição. A economia nordestina vinha sendo tolhida pela escassa oferta de energia elétrica. Tal fato precisava ser revisto e o Governo Federal deveria estabelecer prioridades de investimento neste setor.

3.4 Resultados das Políticas de Desenvolvimento Regional da Sudene

Até este momento, foi apresentado um cenário dos Estados do Nordeste, sob a perspectiva da Sudene, nos documentos do GTDN e do I Plano Diretor. Viu-se nessa apresentação um Nordeste que vinha perdendo produtividade ao longo dos anos e uma estrutura socioeconômica que necessitava de incentivos. O grande feito e a principal inovação diz respeito a tomada de consciência de um Estado antes assistencialista para um Governo que pensa no desenvolvimento mais democrático de seus territórios. Um Poder Público que estuda as especificidades dos setores aponta as mazelas e os principais fatores de obstrução ao crescimento, além disso, delibera medidas originais para as transformações regionais. O

propósito desta seção é apontar os resultados dos esforços da Sudene nas transformações regionais do Nordeste e investigar quais os aspectos inovadores destas das ações da Sudene.

Entretanto, antes de buscar responder os questionamentos de como a Sudene contribuiu para o desenvolvimento regional do Nordeste, é feita algumas considerações do que se compreende por crescimento e desenvolvimento econômico:

Por crescimento econômico, entende-se o crescimento contínuo do produto nacional em termos globais ou *per capita* ao longo do tempo. Esse critério implica também uma melhor eficiência do sistema produtivo.

Por desenvolvimento econômico, entende-se além das modificações de caráter quantitativo dos níveis do produto nacional, as modificações que alteram composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia.

Desenvolvimento deve ser complementado por índices que representam, ainda que de forma incompleta, a qualidade de vida dos indivíduos. Deste modo deveremos ter um conjunto de indicadores...(MILONE, p.407-408 apud OLIVEIRA, 1996)

Logo, para auferir qualquer que seja a contribuição do desenvolvimento para o Nordeste, é necessário conceber os aspectos do crescimento. Deste modo, buscou-se investigar se as políticas de desenvolvimento regional implantadas no Nordeste pela Sudene surtiram efeito de crescimento. Para o propósito, procurou-se analisar o desempenho setorial da economia nordestina.

O documento “Sudene 30 anos”⁵⁶ (1990) identifica a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste ao afirmar que a Instituição exerceu um papel importante nas transformações sociais e econômicas pelas quais haviam passado o Nordeste. Isto é, atribui à Sudene a melhora do desempenho de crescimento e de desenvolvimento do Nordeste.

Para demonstrar a amplitude da Sudene na participação das transformações regionais do Nordeste, o documento aponta os investimentos que fez na região nas áreas incentivadas: (QUAD. 5)

Pelos registros da Sudene, ela repassou ao Nordeste, entre 1960 e 1988, o equivalente a US\$ 19,3 bilhões, sendo US\$ 3,0 bilhões destinados a programas a ela de alguma forma vinculados, US\$ 4,6 bilhões aplicados a programas emergências e US\$ 8,8 bilhões correspondentes aos investimentos concedidos a projetos da iniciativa privada. (SUDENE 30 ANOS, p 71, 1990)

⁵⁶ Modernização Regional em Curso: Sudene 30 anos.

Quadro 5 - Nordeste: Recursos Aplicados Através da SUDENE
1980- 1988

Discriminação	Recursos	
	Valor (US\$)	%
Orçamentos	2.895.391	15,04
Recursos Vinculados	2.994.635	15,55
Programas Emergências	4.597.669	23,87
Incentivos Financeiros	8.771.223	45,54
Total	19.259.218	100,00

Fonte: SUDENE/DGP/PLF

Tomemos a definição de Kon (1991) no que se diz respeito à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF):

A formação Bruta de Capital Fixo (FBCF é a medida estatística do investimento físico da economia, ou seja, indica o crescimento da sua riqueza real determinada pelo estoque de capital fixo.

Por capital fixo entende-se as riquezas historicamente acumuladas durante os processos periódicos de produção de uma dada sociedade, e destinadas à continuação das atividades produtivas. (KON, p. 105, 1991)

Depreende-se, a partir do conceito, que todo o progresso econômico se encontra ligado à acumulação e ao emprego eficiente de bens de capital, que elevam o rendimento do trabalho humano e a produtividade real da sociedade. (PERROUX, 1967)

Assim, apontar o comportamento deste indicador numa economia significa identificar como tem se manifestado a saúde econômica dos territórios e as atividades produtivas das regiões.

Em vista disto, cabe assinalar o desempenho destes parâmetros para a economia do Nordeste durante o período dos investimentos em que a Sudene aplicou e coordenou estes na

economia Nordestina. A tabela 3 identifica a atuação deste indicador nos setores de atividades econômica da região para os anos de 1965 a 1983.⁵⁷

Tabela 3 - Nordeste: Índices Reais da Formação Bruta de Capital Fixo, por Setor de Atividade Econômica: 1965- 1983

1975 = 100

Setor de Atividade	1965		1983		Variação Média Anual no Período de 65/83 (%)
	Índice	%	Índice	%	
Agropecuária	12,5	8,8	91,2	12,2	11,7
Indústria	19,4	34,4	167,4	47,2	12,7
Serviços	36,2	56,6	145,8	40,6	8,0

Fonte: (Sudene 30 anos, 1990)

Isto é, com base no índice 100 para o ano de 1975, os números de investimentos em estoque de capital fixo cresceram em todos os setores de atividade econômica para este intervalo de análise, com destaque para o setor da indústria que cresceu a índices médios mais elevados do que os demais setores.

Calcula-se que o esforço de investimentos no Nordeste, alcançou praticamente 19% da formação bruta de capital fixo do país em 1983 (SUDENE 30 ANOS, 1990, p 73). A taxa média anual de expansão dos investimentos regionais chegou a 11,7% no setor agrícola, 12,7% nos seguimentos industriais e 8% nos serviços, conforme a tabela 3.

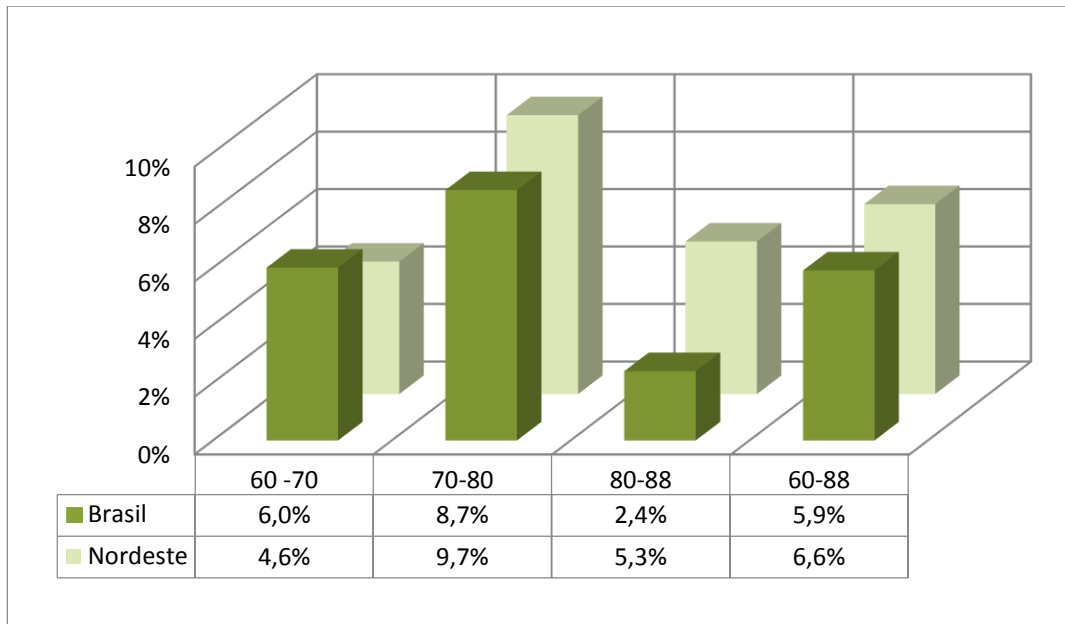
A contribuição da Sudene também pode ser avaliada nos resultados dos esforços de ampliação da capacidade produtiva nos diversos seguimentos da economia regional. Com efeito, o Produto Interno Bruto (PIB) do Nordeste cresceu, entre 1960 e 1988,⁵⁸ de um montante de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 51,3 bilhões. 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 4)

⁵⁷ Não houve dados para todos os 30 anos de análise da Sudene.

⁵⁸ Último ano de análise deste indicador para o documento *Sudene 30 anos* (1990)

A renda *per capita* do Nordeste, calculada em US\$ 91,62 ao final dos anos 1950, chegou a US\$ 1.060,71, em 1987. (TABELA 4). Cresceu, dessa forma, à taxa média anual de 4,3%. Assim, correspondia 43,5% da média nacional, sendo que, no final da década de 1980, evoluiu para 55,2%.⁵⁹ (TABELA 04)

Gráfico 1 - PIB Real a Custo de Fatores
Brasil e Nordeste



Fonte: Sudene 30 Anos (1990)

⁵⁹ A evolução auferida no final da década de 1980 reflete que os incentivos da Sudene surtiram efeitos de propagação positivos na economia do Nordeste, mas não esconderam o fato de que estes números estavam ainda muito distantes dos apresentados na média nacional

Tabela 4 – 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 Per Capita do NE Brasil (US\$)	91,62 (1960)	1.060,71 (1987)
Renda Per Capita do Brasil (US\$)	201,47 (1960)	1.921,63 (1987)
Participação da Renda Per Capita 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 e as 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.

Entretanto, esse progresso é reflexo de medidas específicas adotadas pela Sudene em setores estratégicos da economia. Por essa razão, cabe investigar como se deram estes esforços e os resultados destas ações nos principais setores incentivados da economia e em que medida constituíram inovações de políticas para o enfrentamento das disparidades regionais no Nordeste e no âmbito nacional.

3.5 A Evolução da Infraestrutura Nordestina

A evolução dos fatores estruturais do Nordeste aponta a preocupação com a criação de condições que desobstruíssem os fatores instituídos da estrutura do Nordeste⁶⁰ e permitisse a desenvoltura de crescimento da região:

Do ponto de vista estritamente econômico, a principal responsabilidade do Governo, numa região subdesenvolvida, consiste em promover a criação da infraestrutura de serviços básicos sem a qual toda e qualquer atividade econômica se torna impraticável (I PLANO DIRETOR, p. 35, 1961)

Tais transformações se definem como pré-requisitos de uma mudança do cenário produtivo para alavancar os investimentos e incentivos na região. Como visto, o Nordeste detinha níveis de infraestrutura pouco expressivos no cenário nacional, como na capacidade energética insuficiente e a estruturas de transportes que não era capaz de unificar as regiões.

O documento do I Plano Diretor (1961) atribui um caráter importante e fundamental em instituir, numa região subdesenvolvida a implantação de uma infraestrutura básica, pois em grande alcance possibilita a incorporação de recursos e fatores, num nível mais elevado de produtividade, provocando uma ruptura de novos mercados:

Ao contrário do que parece, à primeira vista, o investimento infraestrutura é tipicamente reprodutivo⁶¹. Os benefícios que propicia nem sempre são diretamente contabilizados, mas permanecem explícitos na redução de custos de outras atividades, econômicas, fato este que obscurece o seu caráter reprodutivo, tornando-o, aliás, de mais complexo planejamento. (I PLANO DIRETOR, p. 33, 1961)

Logo, reconhecer a evolução da infraestrutura ocorrida nas regiões nordestinas significa também reconhecer a importância da Sudene nas transformações regionais.

Antes de destacar os avanços da infraestrutura ocorrida durante os anos de atuação da Superintendência nas regiões do Nordeste, coloca-se em destaque uma característica importante

⁶⁰ O Nordeste se constituía como uma macrorregião extensa, pouco diversificada e ainda mal conhecida, sendo que incorrer severos volumes financeiros implicaria ineficiência dos recursos públicos. (I PLANO DIRETOR, p 19, 1961)

⁶¹ (Grifos Nossos) A percepção do Governo em instituir e estabelecer a implantação de uma infraestrutura básica vai além da intencionalidade de introduzir uma estrutura básica de investimentos para o crescimento econômico. Numa visão diferente, a intenção do Governo com ações constituía uma forma de fomentar uma demanda agregada que se auto propagasse, à luz dos pressupostos keynesianos. Ou seja, depreende-se que também era objetivo de política públicas para o desenvolvimento regional.

e inovadora das ações de planejamento da Sudene para o Nordeste na execução das políticas de desenvolvimento regional.

A performance setorial que será vista a seguir é devida, em primeiro lugar, a um fator importante em se tratando de planejamento para as regiões e se refere à criação de grupos de trabalho que eram encarregados de realizar pesquisas e estudos em todas as áreas de atuação da Instituição.

O grupo de trabalho (GT's)⁶² reunia técnicos, engenheiros e profissionais que eram capacitados pela Sudene para confeccionar o diagnóstico e propor soluções para as áreas de atuação, indicando prioridades básicas, com vias a organização da economia da região. Desse modo, todos os setores passavam pela orientação do grupo de trabalho, como na agropecuária, indústria, e os setores de infraestrutura em geral, como as estradas, as telecomunicações, soluções para a capacidade energética, de saneamento básico, entre outras.

Os grupos de trabalho encarregados de estudar e propor as medidas estruturantes tinha a Sudene como coordenadora e era responsável por adequar as técnicas com as necessidades locais. Assim, a Sudene desempenhava o papel de indicar as prioridades básicas, por meio de diagnósticos precisos e técnicos, além de determinar a execução das obras e ações, condicionais a um planejamento amplo e integrado de desenvolvimento regional.

Neste aspecto, a Sudene instituiu um importante marco nas políticas para o enfrentamento das disparidades regionais do Nordeste e, certamente no âmbito nacional, que se refere à implantação novas técnicas de planejamento para o desenvolvimento ao estabelecer métodos de pesquisa e experimento para as ações governamentais. Este método se personifica nos grupos de trabalho que eram responsáveis por estudar e propor medidas de intervenção do Governo Federal. A esta circunstância atribui-se uma 'inovação de processos' do Poder público.

Ademais, este planejamento amplo e integrado de desenvolvimento das regiões deveria estar sob a diligência do "grupo de elite" que tinha a participação do DNOCS, do Secretário do GTDN e da CODEVASF, do Diretor do Banco do Nordeste, além do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. (GTDN,1959). Essa integração representava o esforço da Sudene – também coordenadora do "grupo de elite" – em reunir os principais atores da gestão administrativa do Nordeste para deliberar ações para a superação dos atrasos do

⁶² A formação de Grupos de Trabalho para o estudo e diagnóstico do Nordeste foi uma novidade nas técnicas de planejamento regional.

Nordeste e representava um fortalecimento e inovação institucional ao reunir este grupo num plano estratégico de desenvolvimento para o Nordeste.

3.5.1 Transportes

Desde o início de sua atuação, a Sudene considerou como fundamental a necessidade de integração da infraestrutura básica de transportes a fim de assegurar as condições mínimas ao processo de desenvolvimento regional. (SUDENE 10 ANOS).

Os investimentos feitos pela própria Sudene foram acrescidos por gastos dos Governos Estaduais e investimentos de órgãos federais e tiveram como resultados transformações na infraestrutura regional de transportes.

Muitas foram as evoluções nos padrões de estrutura de rodagens e de locomoções. A Superintendência intensificou os esforços para criar uma infraestrutura básica neste setor, e em se tratando de projetos concretos destacam-se: (SUDENE 10 ANOS, p 54, 1969).

BR-101 – Trecho Natal-Divisa Bahia-Espírito Santo

Projeto de capital importância para a região que se desenvolveu ao longo da faixa de maior concentração demográfica e econômica do Nordeste, proporcionando tanto a ligação com o Centro-Sul do país, como também a consolidação do Mercado Regional.

BR-116 - Trecho Russas-Entroncamento PE-82

Trecho que representa a alternativa da BR-101 para a ligação com o Centro-Sul do país, interligando-se ainda com as transversais mais importantes da região.

BR- 230 Trecho São Luís – Presidente Dutra

Esta extensão desempenha o papel de rodovia central do Estado do Maranhão, comunicando o porto de Itaqui com a zona de maior significado econômico do Estado.

No período de 1960- 1972, a rede rodoviária federal no Nordeste evoluiu 81% - passando de 11.625 km para 21.037 km e a rede global cresceu de 18.022 km para 33.827 km. Os números indicam medidas de crescimentos superiores aos indicados para o Brasil. (SUDENE 20 ANOS, 1980)

Destacam-se as transformações que o setor de transportes figurou no Nordeste com a expansão do transporte urbano⁶³, de transporte intermodal⁶⁴, transporte ferroviário⁶⁵ além do transporte hidroviário.

A Sudene apoiou na consolidação do sistema de transportes do Nordeste, possibilitando o alcance de significativos índices de crescimento, ao aumentar 114% a extensão total de rodovias no período de 1960-77, enquanto foi da ordem de 1.070% o crescimento de rodovias pavimentadas. (SUDENE 20 ANOS, 1980)

Uma contribuição da Instituição se refere à implementação de um programa de pesquisas rodoviárias, principalmente em estatísticas de tráfego no Nordeste e pesquisas de origem e destino, que se propõem a subsidiar os órgãos modais na formulação de sus planos, programas e projetos, no setor rodoviário.

Os indicadores apontam transformações na estrutura de transportes nordestina desde a criação da Sudene, o que foi fruto da união de esforços federais, estaduais e municipais com o objetivo comum do desenvolvimento regional. Pode-se atribuir à Sudene o planejamento e as orientações para a desenvoltura do setor, como na coordenação de projetos e incentivos, até mesmo na orientação de pesquisas e experimentos para manter a produtividade do setor.

3.5.2 Comunicações

Durante a fase de expansão setorial dos investimentos incentivados e coordenados pela Superintendência, um sistema básico de telecomunicações foi implantado e posto em execução pela EMBRATEL⁶⁶.

O objetivo deste plano básico de telecomunicações foi interligar todas as capitais nordestinas, sendo que o grande feito deste plano e foi a inovação de se instituir um novo modelo de conexão, por intermédio de rádio-elances de micro-ondas, de grande capacidade de tráfego, de alta precisão e de elevada confiabilidade. É o chamado ‘Tronco Nordeste’, que se

⁶³ Consoante termo de convênio celebrado com o GEIPOT, a Sudene colaborou no desenvolvimento dos Planos de Transportes do Recife, Salvador e Maceió.

⁶⁴ É o transporte que requer tráfego misto ou múltiplo, envolvendo mais de uma modalidade de transporte. (marítimo, rodoviário e ferroviário)

⁶⁵ Neste caso, a atuação da Sudene ficou limitada a recomendações de medidas voltadas para a revitalização do setor e do estudo de viabilidade da utilização da ligação Centro-Sul/Nordeste para transporte de passageiros. (SUDENE 20 ANOS, p 50, 1980)

⁶⁶ Empresa Brasileira de Telecomunicações – Responsável pela comunicação via satélite do Brasil

iniciou em Belo Horizonte, atingindo Fortaleza, numa primeira etapa de execução e, em etapa posterior, Teresina e São Luís. (SUDENE 10 ANOS, p 58, 1969).

A aplicação e dilatação das tecnologias de comunicação via *rádio-elances* se caracteriza como sendo distintivamente inovador para o Nordeste, uma vez que instaurava uma tecnologia da mais alta complexidade à época no mercado regional. Isto é, a os incentivos e investimentos da liderados Sudene fizeram com que se instituísse novos processos e produtos, rompendo com estacionariedade do setor.

Além de introduzir um sistema mais eficiente e eficaz em se tratando de comunicação, vários projetos de telefônias urbanas, que foram financiados pelo Banco do Nordeste do Brasil, mediante autorização da Sudene, foram instaurados na época de maiores investimentos da Sudene⁶⁷, como os projetos a seguir:

Companhia de Telecomunicações do Ceará (CITELC)

Projeto de planejamento e programação do sistema de telefonia intermunicipal do Ceará, ligando fortaleza a 52 municípios.

Empresa Telefônica da Paraíba (ETP)

Projeto de ampliação do sistema de telecomunicações em radiotelefonia e telefonia para o uso público, interligando 69 cidades do Estado da Paraíba ao sistema existente. O programa ainda estabeleceu novas instalações para 10 circuitos em micro-ondas e 4 linhas físicas, de dois condutores, permitindo, ainda, a futura interligação das demais cidades paraibanas no sistema central de João Pessoa.

Outros projetos foram beneficiados com os incentivos da Sudene, como a **Companhia Telefônica de Alagoas (CTA)**, bem como o **Telefones do Piauí S.A (TELEPISA)**, que demonstram a preocupação da Sudene com a modernização e interligação dos Estados nordestinos.

A Sudene implantou uma organização ampla em planejada na área de comunicações do Nordeste, aprovando vários projetos da área, como uma medida de propiciar o mínimo de infraestrutura necessária para uma região criar laços de desenvolvimento.

A TELEBRAS⁶⁸ foi o marco da organização do setor no Nordeste, criando empresas polo em cada Estado, as quais, mais tarde seriam integradas pela EMBRATEL.

⁶⁷ Destaca-se o período entre o final da década de 1960 até o fim década de 1970.

⁶⁸ Telecomunicações Brasileiras – empresa estatal responsável pela gestão das telecomunicações

A Sudene induziu a formação de uma infraestrutura de comunicações mais modernas, ao possibilitar a interligação de todas as capitais do Nordeste com o Resto do mundo, na medida que promovia uma ruptura setorial de telecomunicações, através da introdução de linhas mais modernas e dinâmicas. Isso demonstra a inovação de produtos que ocorreram nas empresas incentivadas pela Superintendência, proporcionando inovações de ‘produtos e processos’ em uma área antes obsoleta e pouco diversificada.

3.5.3 Energia

Durante a vigência dos Planos Diretores, foi dado prioridade aos estudos e pesquisas que visassem uma oferta mais intensa de energia, base para o incremento de produtividade nas zonas urbanas e rurais. (SUDENE 20 ANOS).

A Sudene teve participação direta no esforço de aumentar a capacidade geradora de eletricidade, permitindo melhorar as condições de fornecimento de energia no Nordeste. (SUDENE 10 ANOS)

Ademais, foi construída, conforme previsto nos Planos, algumas usinas e instalações de unidades geradoras, além de dar mais amplitude de capacidade energética das usinas já instaladas.

No sistema de transmissão, elo de ligação entre as usinas e os centros consumidores, que assumiam nas regiões uma característica importante, devido às longas distâncias do Nordeste, exigiam elevada carga de investimentos, bem como no sistema de distribuição, que era indispensável para chegar a oferta de energia elétrica para as cidades e distritos. Este também logrou com elevados índices de investimentos em melhoria e na capacidade.

Usinas tradicionais do Nordeste, como a de Paulo Afonso e a CHESF ganharam com a dilatação da capacidade geradora durante o período da Sudene, refletindo a multiplicação de quase 20 vezes da capacidade energética, ao passar de 365 MW, em 1962, para 7.200 MW, em 1989 em que obteve o Nordeste. Tais transformações retrataram o aumento da capacidade produtiva da macrorregião (SUDENE 30 ANOS).

O crescimento da oferta de energia elétrica, trazido pela expansão do sistema econômico, revelou a modificação na composição setorial da economia com os setores

secundários e terciários - maiores consumidores de energia elétrica - passando a ter um maior peso na composição do Produto Interno Bruto do país.

Nesse sentido, o surgimento de indústrias de base (petroquímica, de alumínio, siderúrgica, metalúrgica e a implantação da cloroquímica) apontam a crescente demanda por energia o que também expressa o processo de expansão do quadro de crescimento da economia do Nordeste, pois é preciso de energia para crescer.

Os documentos apontam que nos anos de intensa apropriação da Sudene no Nordeste, a evolução da capacidade geradora, a expansão dos meios de transportes e a melhora no quadro de telecomunicações obtiveram números acima da média nacional, o que revelou a eficácia dos esforços em implantar no Nordeste uma estrutura capaz de responder pelas necessidades do crescimento e da produtividade e a “ruptura” com as estruturas tradicionais.

As evoluções no quadro de infraestrutura do Nordeste são marcadas pelos esforços do Poder Público em implantar medidas de investimentos planejados para a alavancagem da capacidade produtiva regional. A esta característica pode-se imputar uma ‘inovação de serviços’ que ocorre no âmbito das inovações institucionais, precisamente quando o Poder Público estabelece medidas estratégicas com vistas ao investimento em setores pontuais da economia, como os vistos na melhoria do quadro de transportes, telecomunicações e capacidade energética.

As mudanças em sua infraestrutura serviram de sustentação para os avanços dos indicadores macroeconômicos alcançados: PIB, renda *per capita*, FBCF, entre outros que corroboram com o fato da consolidação das transformações regionais decorridas das ações da Sudene. Ademais, os resultados permitem identificar uma aproximação maior com os indicadores nacionais (embora não suficientes a ponto de assinalar um quadro estabilidade de igualdades regionais).

As inovações da Sudene para a região Nordeste segue sendo um quesito importante nas medidas de planejamento para o Nordeste: no ramo institucional, além de criar o ambiente, as leis e elaborar o planejamento estratégico em investimentos pontuais (inovação de serviços) para a superação das adversidades da região nordestina, logrou uma inovação de planejamento ao instituir as pesquisas e estudos técnicos antes do estabelecimento de qualquer que fosse a implantação ou incentivo. Posteriormente, ao incentivar a setor de telecomunicações na região, abriu espaço para o surgimento de inovações de produtos e processos, com a expansão das empresas de telecomunicações no Nordeste.

3.6 Evolução no Quadro Social Nordestino

As transformações sociais refletem em melhores condições de vida para a população. Como visto, não existe avanços nas condições de desenvolvimento sem antes haver um progresso de ordem de crescimento econômico, como descrito nas transformações da estrutura nordestina e nos números de estatística macroeconômica.

Portanto, cabe verificar, se além de melhorias no quadro de crescimento, as políticas instituídas pela Sudene para o enfrentamento das disparidades regionais, por intermédio de investimentos, incentivos e programas surtiram efeito no quadro de desenvolvimento econômico e social nordestinos. Do mesmo modo, compete averiguar em que medida, as supostas evoluções nesse quadro se enquadram como inovadoras para as políticas de desenvolvimento regional.

Entretanto, para averiguar as possíveis evoluções é necessário saber qual era o quadro das estruturas sociais do Nordeste antes das ações da Sudene. De acordo com o documento do I Plano Diretor (1961), o estado era precário, resultando, principalmente, no seu baixo nível de vida, traduzida em uma alimentação insuficiente, em termos quantitativos e deficientes em termos de qualidade e de baixa nutrição. Além disso, a precariedade se estendia pelos baixos índices de moradia e habitação, regimes de trabalho pouco sadios e mal remunerados.

Desse modo, o cenário era crítico, e necessitava de uma transformação em suas estruturas para alterar os problemas que estavam enraizados na sociedade nordestina e que causava uma profunda segmentação em âmbito nacional, ao assinalar discrepâncias intensas em duas vertentes do Brasil: “por um lado o Centro-Sul, gozando de altos indicadores socioeconômicos e o Nordeste com níveis muito baixos, como a renda *per capita* que do Nordeste que era inferior a um terço do Centro-Sul” (GTDN, p. 18, 1959).

As técnicas de planejamento, conforme retratado nas análises das ações da Sudene nos esforços para a criação de uma infraestrutura básica para o Nordeste, em que se instituiu grupos de trabalhos encarregados de elaborar o diagnóstico e propor as medidas estruturantes, se mantiveram ao tocante aos investimentos na esfera social, como nas áreas da saúde e educação, confirmando uma inovação de processos instituída pela Sudene para o desenvolvimento regional. Neste âmbito, as ações da área da saúde, foram realizados diversos estudos e pesquisas para o conhecimento mais aprofundado da realidade sanitária da região.

Com efeito, os resultados obtidos desde a criação da Sudene, comparativamente, foram superiores desde o ano de 1959. Na prática, o número de médicos superou o crescimento de 400% em vinte anos, a oferta de número de leitos cresceu mais no Nordeste do que no restante do país. (SUDENE 20 ANOS, p 118).

Os projetos executados de prevenção, vacinação, e hierarquização espacial dos serviços médicos, assim como os projetos de saneamento contribuíram bastante para a elevação dos índices de esperança de vida no Nordeste. No início dos anos 60, apenas 164 núcleos urbanos (19,7% da população urbana) eram dotados de sistemas de água tratada. Em 1988, chegou-se a 1.671 núcleos urbanos (89% da população), contando com tais serviços, de modo que já eram computados 4,2 milhões de ligações às redes gerais de abastecimento de água, contra 304 mil, aproximadamente, em 1960 (TABELA 5). (SUDENE 30 ANOS, 1990)

Tabela 5 - Nordeste: Abastecimento de Água e Esgotos Sanitários

Abastecimento de água	1960	1988	Varição entre 1960-1988 (%)
Cidades Abastecidas	164	1.671	918,9
Ligações (Economias)	303.800	4.168.360	1.272,1
Pop. Abastecida (hab.)	1.519.00	20.841.800	1.272,1
% da Pop. Urbana	19,7	89,0	-
Esgotos sanitários	1960	1988	Varição entre 1960-1988 (%)
Cidades Servidas	87.267	63.186	630,2
Pop. Servida (hab.)	436.300	3.185.930	630,2
% da População	5,7	13,2	-

Fonte: SUDENE/DPG/TES/SAN – Sudene 30 anos (1990)

Neste período, o sistema de esgotos sanitários, que serviam a 10 centros urbanos (beneficiando apenas 5,7% da população) foi estendido para 71 cidades (13,2% da população urbana).

Durante todo o curso de transformação na área da saúde nos estados do Nordeste, a Sudene se encarregou de ser o órgão técnico de análise e de fiscalização do Plano Nacional de

Saneamento (PLANASA), no Nordeste, respondendo pela implantação de projetos que atenderam a 1.200 comunidades. Além disso, garantiu apoio técnico e financeiro direto a várias empresas estaduais de saneamento para a sua fundação e operação. (SUDENE 30 ANOS, p 99, 1990)

Os resultados das transformações na área da saúde em 30 anos de atuação da Sudene podem ser observados na redução da mortalidade geral (de 24,5% para 14,9%), bem como na expectativa de vida que em 1960 era de apenas 41,1 anos, passando para 51,0 anos em 1980. Apesar dos avanços dos indicadores sociais, os números ainda não colocavam o Nordeste em posição que se aproximasse com as macrorregiões do Sul (67,2 anos), Sudeste (64,4 anos), Centro-Oeste (63,9 anos). (SUDENE 30 ANOS, 1990)

3.6.1 Educação

O Sudene inovou ao instituir no Nordeste um plano integrado de educação básica e técnica para os Nordestinos. Deste modo, a Instituição reconheceu a necessidade de criar programas de educação para instituir uma plataforma base para a habilitação do cidadão nordestino, de modo a estar capacitado a receber os incentivos que transformariam o ambiente organizacional.

Os programas de educação de base para o setor rural como cursos e capacitações de projetos de colonização e irrigação são exemplos destes novos esforços:

A Sudene propôs a realização de estudos sistemáticos das condições de vida da população rural, de seus hábitos de trabalho e de suas reações frente às mudanças tecnológicas, visando a formação de um novo tipo de trabalhador rural. (SUDENE 10 ANOS, p 39, 1969)

Durante os 10 primeiros anos da Sudene, a orientação se dava na ênfase da execução do projeto de educação dentro das seguintes linhas de ação:

- a) alfabetização de adultos;
- b) novas técnicas agropecuárias.

No segundo plano, a Sudene reconheceu a necessidade de ofertar, em maior quantidade, um pessoal qualificado, capaz de responder às necessidades do processo de desenvolvimento e contou com os seguintes seguimentos:

- a) aumento das matrículas do ensino primário;
- b) ampliação e reequipamento da rede de escolas industriais e agrícolas de nível médio;
- c) melhoria do ensino técnico de nível médio;
- d) formação de pessoal para os Estados, Municípios e para a própria Sudene⁶⁹⁷⁰.

Diante disso, destaca-se a atuação da Sudene inovadora no tocante ao setor de educação, abrindo perspectivas de vinculação do sistema com o mercado de trabalho, numa tentativa de envolvê-lo com o desenvolvimento regional. (SUDENE 20 ANOS, p 117, 1980)

Foram implantados programas de reequipamento técnico-científico das Universidades, formação e treinamento de mão de obra industrial e de reequipamento e ampliação dos colégios agrícolas. (SUDENE 20 ANOS, p 117, 1980). Para a melhoria em longo prazo do nível educacional da população, foi iniciado um programa de ensino primário, compreendendo a oferta de matrículas, através da construção, ampliação do equipamento e reequipamento das salas de aula, além de treinamento de pessoal docente.

Os resultados desde a sua criação eram condizentes com os esforços em modificar a estrutura de educação básica, de nível técnico e de nível superior. No tocante à escolaridade superior, “a rede escolar, por exemplo, que, em 1960, facultava oportunidades de ensino a 1,9 milhão de nordestinos, em 1984 acolhia 8,6 milhões, quase cinco vezes mais”.(SUDENE 30 ANOS, p 93, 1990). Também cresceu a participação do contingente de alunos da região no total do país: era de 21,9% (1960) e alcançou o índice de 29,3% em 1984.

Ao retratar essa transformação, assinala-se um ligeiro avanço no arranjo do ensino nos dois últimos anos de análise do documento. Os estudantes nordestinos do primeiro grau mantiveram-se praticamente na marca de 89%. Por seu turno, os estudantes do segundo grau

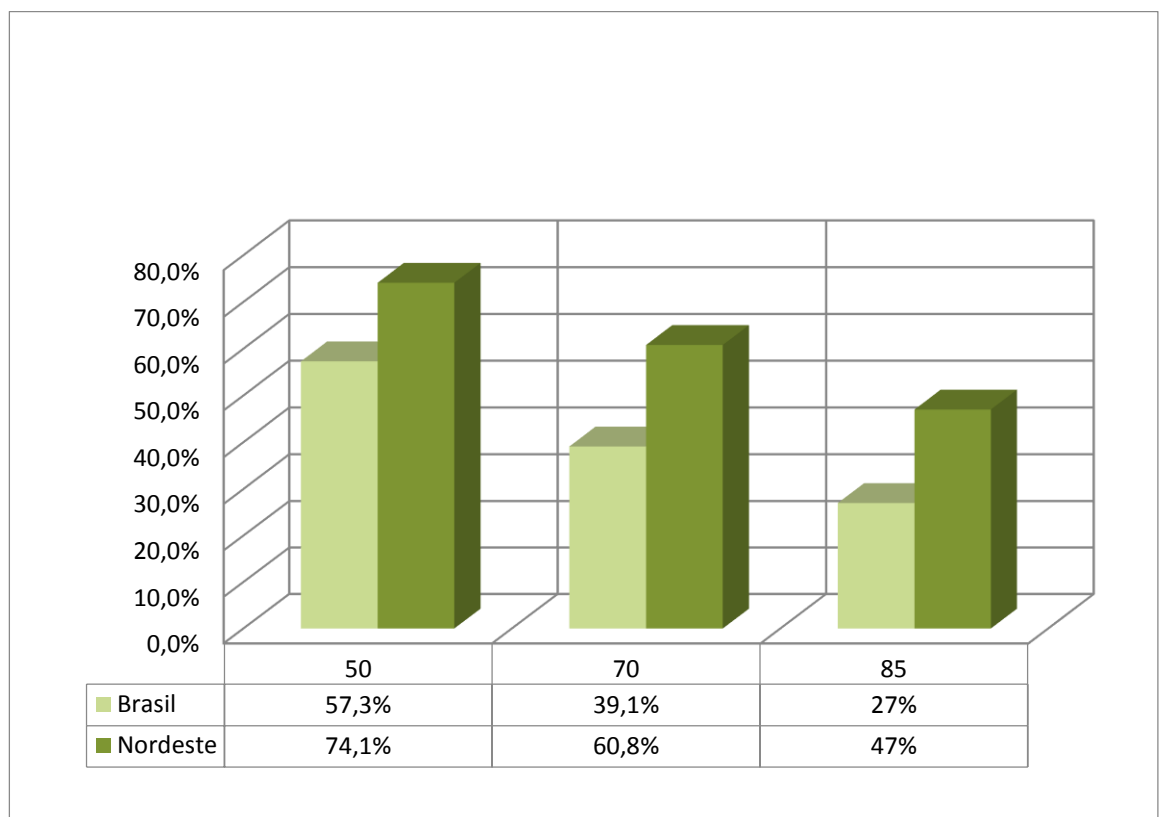
⁶⁹ A Sudene capacitava o pessoal para desenvolver as atividades estratégicas de programas relacionados com o desenvolvimento das regiões, como as seguintes: Promoção direta e indireta de cursos e seminários; negociação de bolsas de estudos para diversos tipos de treinamento junto a entidades nacionais e estrangeiras, assim com a seleção das entidades e dos técnicos a serem contemplados; promoção de estágio para estudantes universitários e recém-formados, em setores da própria Sudene (SUDENE 10 ANOS, p 106, 1969)

⁷⁰ Na área do ensino do 3º grau, enfatizou-se o apoio aos cursos de pós-graduação para docentes das universidades e técnicos vinculados a programas de desenvolvimento regional. Nessa linha, foram executados os seguintes projetos: cursos de pós-graduação, a nível de mestrado em economia e sociologia, apoio para especialização e mestrado em botânica; mestrado em educação; apoio a cursos de engenharia e de pesca; cursos técnicos em bovinocultura e administração rural (...)(SUDENE 20 ANOS, p 118, 1980)

passaram da marca de 11 para 8%, ao passo que os estudantes de ensino superior alteraram seu quadro de 1 para 3%.

O índice de alfabetização do Nordeste sofreu uma elevação importante, ao passar de 34,0% em 1960, para 53,3% em 1984. Apesar do progresso, continuou bem inferior à média nacional (74,0%). (SUDENE 30 ANOS, p. 99, 1990) (GRAF. 2)

Gráfico 02 - Taxa de Analfabetismo
Brasil e Nordeste



Fonte: Sudene 30 anos (1990)

A breve investigação no quadro de desenvolvimento humano do Nordeste autoriza sublinhar os avanços que os indicadores mostraram no decorrer dos 30 anos de análise. Estes índices mostraram melhores condições de qualidade de vida do nordestino, na evolução que ocorreu no final dos anos 1950 até o fim da década de 80. Os cidadãos destes Estados passaram a ter uma expectativa maior de vida, a ter o número de mortes por nascidos reduzidos, além de auferir uma renda *per capita* mais elevada. Números que refletem os resultados dos estímulos de políticas públicas da Sudene no combate às discrepâncias de crescimento e

desenvolvimentos entre as regiões brasileiras⁷¹. A estes resultados se atribui uma ‘inovação de serviços’, que se referem os esforços do Poder Público no investimento em setores estratégicos da saúde e da educação, bem como as ‘inovações processos’ quando o Estado institui de novos processos para o desenvolvimento regional ao capacitar os trabalhadores rurais às novas técnicas agropecuárias e ao habilitar os estudantes para as técnicas de desenvolvimento regional, como na formação de pessoal para os municípios, Estados e para a própria Sudene.

3.7 Resultados da Agricultura e Indústria

3.7.1 Agricultura

Para a modificação da estrutura tradicional do Nordeste, a Sudene definiu três linhas fundamentais de ação regional e que foi sustentáculo de grande esforço financeiro na região. O objetivo é buscar compreender como se deu este processo no Nordeste, quais os resultados, as especificidades e em que medida constitui inovação de planejamento para o desenvolvimento regional.

O desenvolvimento nordestino teria dificuldades de ser alavancado pelas exportações. Este tipo modelo havia sido superado no término do ciclo do açúcar, além do mais, era pouco confiável induzir e acreditar na expansão de uma cultura de exportação como a orientação e solução para o desenvolvimento nordestino. Era preciso mais do que isso. Era necessária uma atividade que absorvesse a mão de obra deprimida e em expansão no Nordeste e que criasse as condições de crescimento sustentável. Esta condição só viria através da industrialização do Nordeste.

Todavia, a análise da economia nordestina aponta o desempenho do setor agrícola com um dos fundamentos do subdesenvolvimento. Além de contribuir com cerca de 42% para a formação da renda da região, operando com baixos índices de produtividade. (SUDENE, 10 ANOS, p 121). Portanto, ainda que se optasse pela industrialização como o mecanismo principal para germinar o progresso no Nordeste, era preciso estabelecer um certo dinamismo na estrutura agropecuária do Nordeste e modificar as estruturas tradicionais. Se isso não acontecesse, qualquer política de industrialização não iria surtir efeito.

⁷¹ Não obstante os indicadores de desenvolvimento humano do Nordeste brasileiro continuaram a ser bastante desiguais, quando comparados com o Centro-Sul, o que continuou a ser objeto de políticas públicas décadas depois. No entanto, é inegável o passo importante dado, sobretudo pelas políticas da Sudene, numa tentativa de atenuar esse quadro.

Um dos maiores problemas socioeconômicos do Nordeste era a fragilidade do setor da estrutura agropecuária da região, sobretudo a camada de subsistência dessa faixa. Operando com níveis muito baixos de produtividade, não eram capazes de auferir, de maneira expressiva nos períodos de estiagem, nas suas atividades laborais, uma quantidade de renda que fosse capaz de sustentar uma capacidade mínima de renda para auto abastecimento e que disponibilizasse condições para algum dinamismo de permuta de produtos agropecuários. Era, pois, necessário, novas orientações para o meio. Novas políticas que além de dar uma maior estabilidade à renda real do trabalhador⁷² e gerasse uma oferta mais estável de alimentos, constituísse a base para a superação das disparidades regionais.

A Sudene nos primeiros Planos Diretores estabeleceu três medidas que, postas à prática, poderiam modificar as condições solidificadas e aumentar a produtividade do setor agrário do Nordeste:

- a) ampliação da oferta de terras
- b) reorganização da economia semiárida
- c) pesquisa e experimentação

Em vista disto, quais as especificidades deste programa e em que medidas se trataram de ações inovadoras de intervenção regional no Brasil?

3.7.1.1 Pesquisa e Experimentação

Para reformular toda a estrutura agrícola era indispensável atacar duas frentes principais: a da reorganização da economia agrícola, visando eliminar o setor de subsistência e da abertura de uma nova fronteira agrícola que absorvesse o quantitativo de mão de obra excedente e disponibilizasse uma oferta de alimentos abundante e barata para a população e para o abastecimento de insumos básicos para a indústria.

Atribuídos os dois mecanismos para a solução dos problemas rurais (ampliação de oferta de terras e a reorganização da economia agrícola) era necessário, antes de executar as políticas, conhecer as especificidades do solo e dos ambientes, os desafios e as potencialidades agropecuárias nordestinas. Era preciso ainda o conhecimento de melhores técnicas de

⁷² Se se pretendesse criar uma economia mais resistente aos efeitos das secas, o primeiro passo consistia em reduzir o âmbito da agricultura de subsistência, aumentando a faixa monetária

exploração de plantio e das culturas e todas as suas implicações. Isso era objeto intenso de pesquisas e de experimentação da Sudene na região.

O próprio documento do GTDN reconhece as necessidades de uma formulação técnica e integrada de pesquisas como parte necessária para as políticas de desenvolvimento agropecuário do Nordeste:

Reconhece-se a necessidade de formação de um grupo de trabalho de alto nível para indicar as propriedades básicas e reconsiderar as diretrizes da política federal de combate às secas, indicando prioridades básicas, com vistas a uma organização da economia semiárida, tornando-a mais resistente às secas. As conclusões a que chegarem deverão ser estar atribuídas nos planos de trabalho. (GTDN, 1959, p 79)

As técnicas de pesquisa e experimentação se destacaram como um dos instrumentos de políticas para o planejamento para o desenvolvimento do setor rural da região. Esses mecanismos se constituíram como instrumentos fundamentais para as políticas de intervenção da Sudene na região e figuraram como uma inovação de técnicas de reorganização da estrutura agrária, que tinha como objetivo assegurar uma maior eficiência das atividades agrícolas tradicionais, melhoramento genético das plantas,⁷³ dar maior rentabilidade aos trabalhadores rurais e constituía também a fase preliminar de qualquer ação da Sudene no Nordeste no setor agropecuário, pois lançava grupos técnicos de trabalho capacitados⁷⁴ para fazer um levantamento das singularidades dos objetos de investigação e sugerir esquemas de reorganização agrícola e orientação financeiras que permitissem aumentar a resistência às secas, elevando a produtividade e rentabilidade.

Os mecanismos de pesquisa e experimentação marcaram uma inovação para as técnicas de planejamento regional e foram bastante utilizadas pela Sudene no sentido de aproveitar da melhor forma o potencial local.

Todas as técnicas de desenvolvimento agrícola, como nos experimentos da cultura do algodão, o melhoramento genético e o desenvolvimento dos sistemas de produção de diversas culturas, resultaram da intensidade da Sudene em realizar pesquisas e experimentações no Nordeste brasileiro, por meio da criação dos centros de pesquisa e de diversos convênios com as Universidades nordestinas. O resultado foi o melhoramento genético, a descoberta de

⁷³ Foram consideradas nas pesquisas as culturas do algodão (herbáceo e arbóreo), mamona, carnaúba, sisal, aiticica, babaçu, e forrageiras em geral.

⁷⁴ Grupo constituído por técnicos de diversas áreas de atuação, que revelam o poder articulador e integrador das ações da Sudene, formado por técnicos do BNB, GTDN, DNOCS, Ministério da Agricultura e da carteira agrícola do Banco do Brasil.

combinações de fatores que elevaram a produtividade da pecuária e da agricultura. (SUDENE 20 ANOS, 1980).

À luz do pensamento neoschumpeteriano, estes esforços do Governo Federal, via Sudene, em criar um ambiente favorável às novas descobertas, identificou a preocupação de se criar um sistema integrando dos centros de pesquisa, universidades e dos meios de financiamento para as melhoras da produtividade agrícola e novas descobertas, revelam o estabelecimento de um Sistema Integrado de Inovação⁷⁵ da agropecuária no Nordeste. Isto é, a Sudene formulando a indução de novos processos para o estabelecimento de um ambiente que a modernização e a evolução rural aconteçam.

O desfecho não poderia ser diferente. Nos vinte primeiros anos de atuação da Sudene na agropecuária, foram instalados 250 experimentos com a cultura do algodão, tendo-se realizado análises em 12.648 amostras; melhoramento genético da cultura do tomate, oferecendo aos agricultores novas alternativas mais produtivas; a implantação de campos de multiplicação de forrageiras resistentes às secas, com vistas ao melhoramento do rebanho bovino e a introdução de novas raças de matrizes que seriam mais adaptadas ao clima do semiárido. (SUDENE 20 ANOS, 1980)

3.7.1.2 Reorganização da Economia Semiárida

A Sudene encontrou nos primeiros anos de atuação as cooperativas agropecuárias do Nordeste os meios necessários para a reestruturação agrícola. Nestes seguimentos poderiam ser desenvolvidas medidas que, a médio prazo, iriam colocar as diretrizes das políticas estruturadoras no meio rural. (SUDENE 10 ANOS, 1969).

As cooperativas eram os instrumentos adequados para dar início ao projeto de reestruturação e modernização do setor, visto que nestas estavam reunidos os produtores rurais em organismos representativos e de defesa de seus interesses. Ou seja, as cooperativas eram as ferramentas de organização, de controle e de gestão do setor rural. Além disso, as cooperativas atuavam como os mecanismos de assistência técnica e creditícias aos produtores. Por essa razão, toda e qualquer tentativa de modificação das estruturas tradicionais agrícolas deveriam ser germinadas nestes seguimentos.

⁷⁵ Para os Neoschumpeterianos, o Sistema Nacional de Inovação (SNI)

As cooperativas instituídas no Nordeste estavam fragilizadas e marcadas pela administração mal organizada e insuficiência produtiva para os seus cooperados. Além disso, as entidades estavam desorganizadas, sem planejamento concreto, com fortes interferências políticas, com carências de linhas de crédito e a ausência de assistência técnica aos seus membros.

A Sudene atuou intensamente na reformulação das cooperativas trabalhando na melhoria da qualidade dos serviços prestados, via programas de treinamento e assistência técnica e na oferta de linhas de crédito mais preparadas para atender as necessidades dos trabalhadores rurais.

As consequências destes esforços vieram com cooperativas mais organizadas e mais preparadas para atender aos seus membros. Como resultado, o número de cooperativas aumentou e o quantitativo de cooperados se elevou em 20%, segundo consta na tabela 6

Tabela 6 - Situação das Cooperativas no Nordeste 1963-1969

Anos	Total de Cooperativas Registradas	Em Funcionamento	%	Paralisadas	%	Associadas das Cooperativas em Funcionamento
1963 – 1966	1560	704	45	356	55	302.111
1968	1622	743	46	875	54	363.766

Fonte: (SUDENE 10 ANOS, 1969)

Nos primeiros anos a Sudene intensificou os trabalhos de fortalecimento do setor rural por meio das cooperativas, nos anos posteriores o foco se deu nos programas do POLONORDESTE⁷⁶ e do Projeto Sertanejo.⁷⁷ Estes programas foram alvo de intenso esforço financeiro do Governo Federal na região na tentativa de criar alternativas para a superação das dificuldades do setor agropecuário nordestino. Diversos projetos foram incentivados em todos os Estados do Nordeste receberam aporte financeiro e assistência técnica da Sudene.

⁷⁶ O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), tinha como objetivos polarizar progressivamente agricultura do Nordeste, articulando-se com outros programas, como o PIN, PROTERRA, FUNRURAL, PRO-MUNICÍPIO, PIAS, IRRIGAÇÃO, Projeto Sertanejo, etc. Seu objetivo básico era criar soluções que facilitassem as atividades dos pequenos produtores e a melhoria do seu padrão de vida. (SUDENE 20 ANOS, 1980, p 83)

⁷⁷ O Propósito geral deste projeto era reestruturar a agropecuária da zona semiárida segundo o modelo de valorização e transformação que tivesse a seca como motivo de preocupação permanente.

3.7.1.3 Ampliação da Oferta de Terras

Na perspectiva de Schumpeter (1911), as inovações acontecem quando ocorre uma ruptura com os fatores estacionários, na medida que introduz um fator inédito ou significativamente melhorado. Essas inovações podem ocorrer de diversas maneiras, como “pela abertura de um novo mercado, ou seja, em que o ramo particular da indústria de transformação do país tenha ainda entrado antes, quer não” (1982, p 45) ou ainda “na conquista de uma nova fonte de oferta de matérias primas (...), mas uma vez independente do fato de que esta fonte já exista ou teve que ser criada”⁷⁸ (SCHUMPETER, 1982, p 45)

Estes fatores revolucionários, na visão de Schumpeter, puderam ser observados nas políticas da Sudene com o projeto de povoamento do Maranhão, via reorientação do fluxo migratório. Como visto, o GTDN apontou a desproporcionalidade dos fatores de produção do sistema econômico regional pela falta de oportunidades, caracterizado pelo excedente de mão de obra sem emprego.

Deste modo, um novo mercado deveria ser explorado. Este mercado deveria possuir as bases para absorver a mão de obra e criar as condições para a oferta de alimentos para suprir a demanda da indústria e as necessidades alimentares do Nordeste. Todos estes fatores se predispunham no interior do Maranhão, que conservavam as características fisiográficas necessárias para a produção de alimentos.

A Sudene criou um projeto robusto de colonização, introduzindo as características fundamentais para o povoamento⁷⁹, como a construção de escolas, estradas e sistemas de saúde integrados, além de capacitarem os trabalhadores rurais com as novas técnicas de modernização agrícolas

3.7.1.4 Modernização da Infraestrutura Agropecuária

A Sudene atuou diretamente na abertura de linhas creditícias e nos investimentos diretos na rede de infraestrutura física de abastecimento e distribuição do Nordeste, atribuindo o

⁷⁸ Grifos nossos

⁷⁹ Foram construídos 238 km de estradas vicinais e 120 prédios, envolvendo escolas, mini postos de saúde, galpões, casas para moradia do pessoal técnico de nível médio e superior, armazéns, sede de cooperativas, entre outros. (SUDENE 20 ANOS, 1980, p 81)

nascimento de alguns arranjos e a modernização dos existentes no Nordeste, como os armazéns, silos, usinas de beneficiamento, frigoríficos e centrais de abastecimento.

Outra linha de atuação direta da Sudene na criação de uma infraestrutura elementar e que responde por uma parcela significativa da modernização rural se refere aos mecanismos de irrigação. O programa de irrigação constituiu objeto de atenção especial da Sudene, tendo em vista do fator indissociável da água com o progresso do setor agropecuário. A água era um elemento fundamental e, em boa parte do território, pouco abundante. Portanto, era necessário um sistema integrado e eficaz que atendesse estes pré-requisitos.

Com o objetivo básico do aproveitamento dos recursos de água e solo, a orientação se deu para a exploração das possibilidades de irrigação nas bacias dos açudes públicos constituídos pelo DNOCS, bem como nas principais bacias hidrográficas da região: a do rio São Francisco, a do rio Jaguaribe e a do Parnaíba. Estes rios cortam o Nordeste semiárido nos extremos Sul e Norte. (SUDENE 20 ANOS, 1990, p 91)

3.7.1.5 Desempenho da Agropecuária no Nordeste

Os 30 anos de atuação de políticas públicas direcionadas ao fortalecimento e a modernização do setor agropecuário no Nordeste são reflexos dos esforços do Governo Federal para o enfrentamento das disparidades de desenvolvimento encontradas no Nordeste brasileiro. Era preciso combater a cerne do subdesenvolvimento que encontrava justamente neste setor a principal causa dos atrasos regionais. Era necessário enfrentar a falta sistemática de abastecimento de alimentos e o pouco dinamismo da estrutura agropecuária vigente com políticas factuais e inovadoras que rompessem com os fatores estagnados enraizados no Nordeste.

As novas técnicas de planejamento, como as encontradas na pesquisa e experimentação, formaram as bases para a intervenção assertiva dos aparelhos institucionais, oferecendo linhas de crédito, apoios técnicos agropecuários e novas descobertas do ramo que intensificaram o aumento da produtividade e a modernização desta esfera. Estes resultados são consequências da 'inovação em processos' instituídas pela Sudene e marcaram medidas originais do Governo Federal no planejamento para o desenvolvimento agropecuário no Nordeste e no domínio nacional.

Além disso, os esforços do Governo Federal em instituir uma economia rural mais produtiva e dinâmica do Nordeste foram vistas no empenho da Sudene no fortalecimento das cooperativas e na inauguração dos programas como o POLONORDESTE e o Pró Sertanejo, além da modernização dos sistemas de abastecimento e dos programas de irrigação. A estes fatores se atribuem ‘inovação de processos’ (reformulação da estrutura agropecuária via cooperativas) e ‘inovações de serviços’ (na implementação dos programas e na instalação de sistemas de abastecimento mais modernos e nos projetos de irrigação)

Todos os avanços representam uma ruptura com os mecanismos estagnados, inaugurando uma nova fase do setor:

Nos 20 primeiros anos, a área de lavouras foi ampliada em cerca de 1,9 milhão de hectares; as lavouras, como a plantação de milho, feijão, e mandioca, cresceram a uma taxa anual de 2,6% ; a cultura do algodão teve seus números elevados (TAB. 7) ; a produção total de carnes (bovina, suína, caprina e ovina) passou de 223 mil toneladas, em 1970 para quase 302 mil toneladas, em 1975, correspondendo a um aumento da disponibilidade de carne por habitante da ordem de 1,3 kg, (TAB. 8). Também refletindo os incentivos da Sudene no setor agropecuário, a evolução de efetivos bovinos, suínos, caprinos e ovinos acompanharam responderam aos investimentos e a reorganização do setor, como indica a tabela 9. (SUDENE 20 ANOS).

Tabela 7 – Nordeste: Rendimentos dos Principais Produtos
1966 - 1976

Anos	Rendimento (kg/ha)								
	Produtos Alimentares					Matérias-primas			
	Arroz	Banana	Feijão	Mandioca	Milho	Algodão	Cacau	Cana-de-açúcar	Sisal
1966	1.210	16.952	485	11.770	691	259	380	43.473	869
1967	1.326	18.473	605	12.161	868	294	421	44.073	959
1968	1.409	18.201	568	12.470	800	299	350	44.341	953
1969	1.345	19.727	543	12.954	774	282	500	44.909	1,011
1970	1.122	21.217	374	12.254	512	175	458	46.026	916
1971	1.303	25.928	603	12.541	785	294	507	43.311	1,019
1972	1.281	28.810	525	12.565	700	258	519	45.596	1,000
1973	1.300	15.713	516	11.324	687	276	492	45.788	1,038
1974	1.218	17.532	405	9.709	637	254	322	43.773	1,102
1975	1.444	17.048	408	10.051	645	212	649	44.470	961
1976	1.306	17.465	223	10.659	460	220	495	44.501	543
1977	1.444	16.880	371	10.660	661	206	626	47.563	761

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

Tabela 8 - Efetivos dos Rebanhos e Produção de Carne
1970 - 1975

Rebanhos	Efetivo		Produção de Carne (t)	
	1970	1975	1970	1975
Bovinos.....	13.805	17.888	193.656	250.933
Suínos.....	7.095	9.460	22.633	30.177
Caprinos.....	5.116	6.093	8.595	10.236
Ovinos.....	4.144	5.289	8.247	10.525
TOTAL.....	---	---	223.134	301.871

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

Tabela 9 – NORDESTE: Evolução dos Efetivos Bovinos, Suínos, Caprinos e Ovinos.
1960 – 1969 e 1970 - 1975

Efetivo	Índices				Taxa de Crescimento Anual (%)	
	1960	1969	1970	1975	1960-1969	1970-1975
Bovinos....	100	144	100	130	4,1	5,4
Suínos.....	100	160	100	133	5,4	5,9
Caprinos...	100	127	100	119	2,7	3,5
Ovinos.....	100	139	100	128	3,7	5,1

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

Ao completar 30 anos de existência, o documento *Sudene 30 anos* ressalta o crescimento da acumulação de capital na agricultura, compreendendo prédios, melhoramento geral em máquinas, formação de plantéis e de culturas permanentes, correspondia em 1965 a 8,8% do total dos investimentos regionais, mas alcançou em 1983, último ano para o qual se dispõe de dados, 12,2%. Em se tratando de dispêndios governamentais, através de incentivos fiscais e financeiros, foram apoiados 192 projetos agrícolas, 893 pecuários, 70 projetos agroindustriais e 43 projetos de pesca (de 1962 a 1989) cujos investimentos equivaleram a US\$ 6,3 bilhões (SUDENE 30 ANOS, 1990)

Tabela 10 – Nordeste: Produto Interno Bruto,
por Setor de Atividade Econômica.
1960 – 1988

Setor de Atividade	1960		1988		Variação Média no Período de 1960/88 (%)
	US\$	%	US\$	%	
Agropecuária	2,6	30,4	7,3	14,3	3,1
Indústria	1,9	22,1	12,8	24,8	6,2
Serviços	4,1	47,5	31,2	60,9	8,1
TOTAL	8,6	100,0	51,3	100,0	6,6

Fonte: Sudene 30 anos (1990)

O setor agropecuário elevou sua participação de US\$ 2,6 bilhões em 1960 para US\$ 7,3 bilhões em 1988, como registrado na tabela 10. Este resultado reflete os esforços da Sudene em elevar produtividade do Setor durante os 30 anos de sua atuação. São resultados de inovações do Poder Público, por meio de medidas de infraestrutura e prestação de serviços, mas, sobretudo, as transformações do setor se devem à mudança de visão sobre a natureza problema e a superação do Estado assistencialista para um Governo que se preocupa com o desenvolvimento de seus territórios.

O resultado é o aumento da produtividade do setor, reflexos das inovações, como a implantação de novos projetos e modernização dos sistemas de irrigação e postos de abastecimento, a abertura de novos mercados, os investimentos em pesquisa e experimentação, com a introdução de novas descobertas, que tornaram o setor agropecuário do Nordeste mais resistente às secas e mais dinâmico.

3.7.2 Indústria

A condição *sine qua non* para as transformações regionais do Nordeste deveria resultar práticas que elevassem a densidade de capital por pessoa ocupada, mediante o aumento e diversificação da produção interna, que só poderiam vir pela industrialização: “na verdade, se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste ela é, em certa medida, a única forma de abrir esse caminho.” (SUDENE 10 ANOS, 1969, p 14)

Ademais, a política de industrialização visaria tanto a integração de capitais produtivos formados em outras atividades econômicas e que tenderiam, então, a emigrar, como a atrair para o Nordeste capitais gerados nas áreas mais prósperas do país, como ainda se poderia criar uma nova classe empresarial, imbuída do espírito do desenvolvimento, além de oferecer oportunidades de emprego ao excedente de mão de obra existentes nos centros urbanos do Nordeste.

Em síntese, a industrialização se constituía como o meio propulsor do crescimento econômico do Nordeste, pois, em sua essência, iria conectar todas as bases necessárias para o crescimento sustentável e dinâmico do Nordeste. Apenas no desenvolvimento industrial seria possível modificar a estrutura econômica nordestina, facilitando a transição para uma distribuição menos desigual de renda e um sistema econômico com maior dinamismo interno.

Num plano amplo de industrialização para o Nordeste, a Sudene determinou que fosse intensificado os esforços que apresentassem uma maior viabilidade econômica na região, tendo em vista um mercado local e a possibilidade de concorrer com as indústrias do Centro-Sul. Nesse sentido, foi determinada uma linha estratégica para a industrialização que atendesse as seguintes orientações:

i) A intensificação dos investimentos em indústrias que possibilitassem no Nordeste um o surgimento de uma série de indústrias que tivessem a capacidade de competir com as indústrias do Centro-Sul. As chamadas indústrias de base, encontradas nas indústrias siderúrgicas.

A importância básica da indústria siderúrgica está em seu caráter germinativo. O desenvolvimento desses ramos industriais implica na assimilação de tecnologias avançadas e contribui para a formação de uma autêntica mentalidade industrial na região. (GTDN, 1959, p 79)

As propostas de intensificar os investimentos em indústrias de base são coerentes com os postulados da teoria dos autores do desenvolvimento regional, como em Perroux e Hirschman. Estes autores afirmavam que as políticas públicas para o desenvolvimento regional teriam de perpassar por um planejamento que tivesse a industrialização como prioridades de políticas a serem implantadas. Isto posto, essas políticas, a princípio, teriam de intensificar os esforços em uma liga de indústrias que pudessem abrir caminho para o estabelecimento de outras indústrias.

As denominadas indústrias motrizes de Perroux e as indústrias líderes de Hirschman seriam aquelas que, por meio de economias externas e de complementariedade, iriam propagar efeitos positivos sobre aquelas das quais se relaciona e abrir caminhos para o advento de novas plantas industriais.

Essas premissas são marcadamente vistas nos propósitos da Sudene nas orientações do documento do GTDN e nos Planos Diretores na justificativa de instalação de um núcleo de indústrias de siderurgia na região que deveriam permitir a expansão de indústrias de transformação e alavancar as indústrias locais, podendo competir com as instalações do Centro-Sul:

Estudos preliminares justificavam a instalação de um núcleo de indústrias siderúrgicas na região, núcleo esse que iria permitir a expansão de indústrias de transformação de ferro e aço e mecânicos. Tudo indicava que a possibilidade de uma oferta local simples de aço e ferro a preços competitivos com os do Centro-Sul viesse a estimular a criação de indústrias mecânicas simples, como a fabricação de implementos agrícolas, móveis metálicos e outros que contavam com o amplo mercado na região. (GTDN, 1959, p 84)

ii) O segundo grupo de indústrias que deveriam ser estimulados no Nordeste seriam aquelas que se apoiassem numa base favorável de matérias primas locais e que tivessem a possibilidade de penetrar mais rapidamente nos mercados em expansão do Centro-Sul.

Tendo em vista uma oferta abundante de matérias primas na região, deveriam ser selecionadas aquelas cujas combinações poderiam abastecer o mercado em crescente desenvolvimento no Centro-Sul do país. As condições locais favoreciam os investimentos na produção de cimento⁸⁰ e adubos fosfatados.

⁸⁰ As condições locais para a produção de cimento são sabidamente muito favoráveis, num plano de desenvolvimento para o país. Ao Nordeste deveria ser reservada uma parcela do mercado nacional. No caso dos adubos fosfatados, a situação do Nordeste ainda é mais favorável, pelo simples fato de que a reserva de rocha fosfatada já prospectada são as únicas de significação conhecidas altamente no país. (GTDN, 1959, p. 85)

iii) A terceira linha de indústrias que deveriam ser alvo de significativos esforços federais foram as indústrias tradicionais locais, como as indústrias de tecidos, óleos vegetais e couros e peles. Indústrias estas que haviam sido instaladas na região em razão do mercado local, da disponibilidade de matéria prima e da mão de obra barata e que haviam perdido competitividade com as fábricas do Centro-Sul do país, com destaque para a indústria têxtil algodoeira.

As indústrias tradicionais, se reequipadas e reorganizadas, poderiam competir com as fábricas têxteis do Sul do Brasil. Estas detinham todos os pré-requisitos necessários, como a oferta abundante e barata de matéria prima e mão de obra, bem como o mercado local. Caberia, portanto, identificar o porquê de terem perdido mercado para as instalações do Centro-Sul do país e propor medidas para uma reorientação do setor.

Vimos a seguir como se deu as políticas públicas para o Nordeste e o comportamento do setor nos trinta anos iniciais de atuação da Superintendência e em que medida se caracterizaram como ações inéditas para o setor.

Diante disto, buscou-se identificar quais as ações intervencionistas propostas pela Sudene que fizeram com que a inovação acontecesse e em que medida elas foram inovadoras em se tratando de políticas para o planejamento regional. Em seguida, para averiguar os resultados das indústrias incentivadas, viu-se em que medida a relação de produtos e processos se caracterizaram como inovadores.

3.7.2.1 Desempenho do Setor Industrial do Nordeste: 1960 – 1990

Durante boa parte dos anos 1960 o Nordeste não apresentou um volume substancial de produtividade industrial que se possa atribuir destaque. Nesse período, a Sudene intensificou os investimentos orientados pelos Planos Diretores para reestruturar as indústrias tradicionais, que estavam envelhecidas e fadadas ao desaparecimento, por meio de programas de treinamento de pessoal, de reequipamento e modernização, concomitantemente à implantação de segmentos industriais dinâmicos, como as já mencionadas indústrias de base. Depreende-se que esse período foi marcadamente caracterizado por uma fase de implantação e de taxas de crescimento pouco significativas. (QUAD. 6)

Quadro 6 - Política de Industrialização – Resumo do Programa da SUDENE
1960/1963 (em milhões de Cruzeiros)

Discriminação	1960	1961	1962	1963
1. Indústria Têxtil.....	6,5	15,3	15,3	2,9
a) Cursos.....	2,5	6,0	6,0	2,0
b) Elaboração de Projetos.....	2,4	6,5	6,5	---
c) Problemas de Capital de Giro.....	0,6	---	---	---
d) Estudos para Reequipamento.....	---	1,0	1,0	---
e) Despesas Gerais.....	1,0	1,8	1,8	0,9
2. Outras Indústrias.....	---	15,0	19,0	30,0
a) Assistência Técnica.....	---	5,0	7,0	10,0
b) Elaboração de Projetos.....	---	10,0	12,0	20,0
3. Reestruturação das Atividades Artesanais....	---	5,0	10,0	20,0
TOTAL.....	6,5	35,3	44,3	52,9

Fonte: Sudene 10 anos (1969)

A partir da segunda metade dos anos 1960 e durante a década de 1970, entretanto, o cenário econômico nordestino ganha um novo fôlego. O segundo setor passar a apresentar resultados bastante significativos, refletindo os avanços da indústria incentivada. Os investimentos comprometidos pelos projetos aprovados pela Sudene, até 1978, evoluíram de uma forma substancial, apresentando uma taxa média cumulativa de 30% ao ano⁸¹. Este quadro repercutia o empenho do Governo Federal nos investimentos nestes estados: em 1960, os investimentos comprometidos no Nordeste eram pouco mais de Cr\$ 1,9 bilhão, atingindo em 1969, o montante de Cr\$ 57,7 bilhões, tendo este, por sua vez ampliado quatro vezes nos nove anos seguintes, alcançando a marca de Cr\$ 233 bilhões, ao final de 1978. (SUDENE 20 ANOS, 1980).

Os resultados das indústrias indicam o bom desempenho do planejamento da Sudene para a alavancagem do segundo setor nos primeiros 20 anos de atuação. O Nordeste se preparou para receber os incentivos e investimentos, e isto é observado na reorientação e recuperação do

⁸¹ Isso também é devido as orientações do Governo Federal para um plano nacional de desenvolvimento. Época marcada por extraordinárias taxas de crescimento (“milagre econômico”), orientadas por reformas institucionais, como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

parque manufatureiro tradicional, com ênfase com as transformações da indústria têxtil algodoeira. (TAB. 11)

Num outro plano, destacam-se os esforços federais para introduzir uma diversificação da produção, dentro de um programa de substituição de importações, que visou ao atendimento do mercado interno, com o nascimento de alguns setores, antes praticamente inexistentes, vistos na implantação de indústrias pesadas no campo siderúrgico, da metalurgia, da indústria química e principalmente do complexo petroquímico do Nordeste. (TAB.11)

Tabela 11 - NORDESTE E BRASIL
Estrutura de percentual do valor da transformação industrial
Participação do Nordeste no Brasil e Taxas de Crescimento

Gêneros	Nordeste (%)		Brasil (%)		VTI – NE (%) VTI - BR		Tx Geométrica De crescimento Anual (%)	
	1960	1974	1960	1974	1960	1974	NE	BR
Indústria de Transformação	100,0	100,0	100,0	100,0	6,9	6,4	11,2	11,7
Tradicionais	70,1	50,3	47,5	35,2	10,2	9,1	8,8	9,6
- Madeira	1,7	1,9	3,2	3,2	3,6	3,0	10,2	11,6
- Mobiliário	1,6	1,0	2,2	1,8	5,1	3,4	7,4	10,4
- Couros e Peles	2,3	0,4	1,1	0,5	14,5	5,4	---	5,9
-Têxtil	24,1	15,6	12,0	7,3	13,9	13,7	8,0	8,2
- Vestuário	2,2	3,8	3,6	3,2	4,3	7,6	15,2	11,7
- Produtos Alimentares	29,8	21,0	16,4	10,6	12,4	12,6	8,7	8,6
- Bebidas	3,0	3,0	2,9	1,8	7,1	10,8	11,3	8,2
- Fumo	3,1	1,1	1,3	1,1	16,4	6,5	3,9	10,4
- Editorial	1,9	1,9	3,0	3,2	4,3	3,9	11,3	12,2
- Diversos	0,4	0,9	1,8	2,5	1,4	2,4	18,3	14,4
Dinâmicas	29,9	49,7	52,5	64,8	3,9	4,9	15,0	13,3
- Produtos minerais não metálicos	8,1	8,0	6,6	5,3	8,5	9,6	11,1	10,2
- Metalúrgica	2,1	9,8	11,7	14,4	1,2	4,3	23,3	13,3
- Mecânica	0,1	2,9	3,4	9,2	0,3	2,0	35,8	19,3
-Materiais Elétricos e Eletrônicos	0,1	2,7	4,0	5,8	0,2	3,0	37,6	14,5
- Material de Transporte	0,8	0,9	7,6	7,1	0,7	0,8	12,2	11,3
- Papel e Papelão	1,7	3,0	3,0	3,7	4,1	5,3	15,4	13,4
- Borracha	0,3	0,4	2,9	1,8	0,7	1,3	12,7	8,2
- Química	15,0	18,9	8,5	11,3	12,0	10,8	12,9	13,8
-Produtos Farmacêuticos e Veterinários	0,3	0,2	2,5	2,4	0,9	0,6	8,7	11,6
- Perfumaria, Sabões e Velas	1,4	0,7	1,4	1,2	7,4	3,7	6,1	11,1
- Produtos de M. Plásticas.	0,0	2,2	0,9	2,6	0,2	5,4	49,1	20,2

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

Outro indicativo de prosperidade das políticas públicas da Sudene voltadas para a industrialização do Nordeste, e que eram objetos das políticas da Superintendência para a superação das desigualdades de desenvolvimento para o Nordeste, previstos desde o GTDN, se

referem ao número de postos de trabalho criados pelo setor: “É de se admitir que a indústria incentivada teria contribuído para a absorção de, pelo menos, um milhão de novos empregos pela economia nordestina. (TAB. 12)

Tabela 12 - Investimento e Emprego na Indústria por ano
Situação em 30.12.1978

Anos	Investimento (Cr\$ Milhões) (1)			Emprego			Investimento por Emprego (Cr\$ Mil)
	Anual	Investimento		Anual	Acumulado		
		Valor	Índice		Número	Índice	
1960	1.925,9	1.952,9	100	6,449	6449	100	302
1961	1.902,0	3.854,9	197	11,957	18406	285	209
1962	1.910,6	5.765,5	295	9,876	28282	438	204
1963	2.577,8	8.343,3	427	7,098	35380	548	236
1964	4.960,0	13.303,9	681	9,930	45310	702	293
1965	3.290,6	16.595,9	849	8,871	54181	840	306
1966	5.961,9	22.557,8	1155	21,892	76073	1179	296
1967	14.729,2	37.287,0	1909	25,029	101102	1567	368
1968	10.270,3	47.557,3	2435	21,341	122443	1898	388
1969	10.208,2	57.765,5	2957	15,090	137533	2132	420
1970	14.013,1	71.778,6	3675	15,593	153126	2374	468
1971	11.567,3	83.345,9	4267	12,947	166073	2575	501
1972	8.870,9	92.216,8	4722	15,497	181570	2815	507
1973	19.959,8	112.176,6	5744	22,638	204208	3166	549
1974	39.912,3	152.088,9	7787	30,204	234412	3634	648
1975	17.292,3	169.391,2	8673	14,955	249367	3866	679
1976	34.271,1	203.652,3	10428	28,474	277841	4308	732
1977	17.970,2	221.622,5	11348	16,710	294551	4567	752
1978	11.783,2	233.403,7	11951	12,052	306603	4754	761

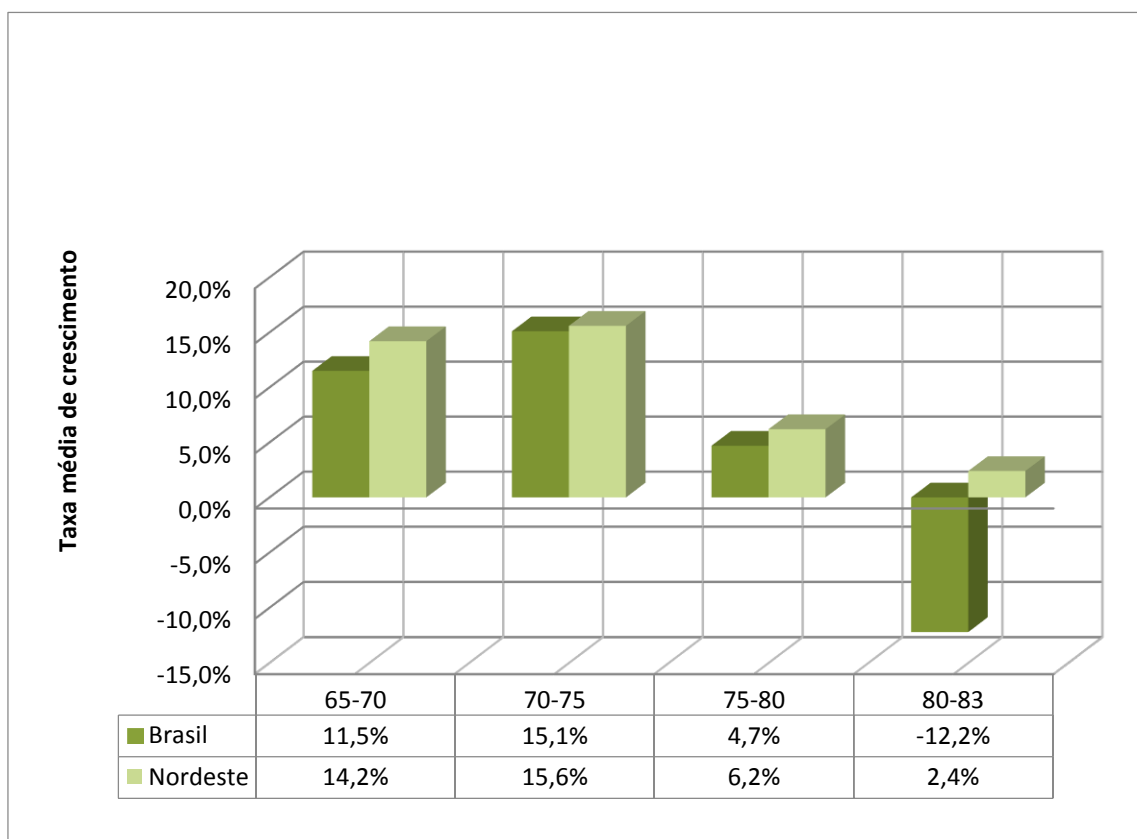
Fonte: Sudene 20 anos (1980)

Os anos 1960 e uma boa parte da década de 1970 foram notadamente marcados por constantes evoluções nos indicadores industriais nordestinos, como na elevação da quantidade de novas matrizes industriais e novos produtos sendo lançados no Nordeste, além da maior produtividade dos setores tradicionais

As transformações da indústria nordestina seguiram no sentido evolutivo na década seguinte, porém com a força reduzida em relação à década de anterior. A intensidade dos investimentos não se deu da mesma forma, em razão do ambiente econômico nacional que se encontrava numa situação desfavorável (o Brasil vivia a “década perdida” num período marcado de baixo crescimento do PIB nacional, desequilíbrios de empregos e índices de inflação extremamente elevados).

A despeito do ambiente macroeconômico nacional desfavorável, o Nordeste continuou a receber os incentivos da Sudene e despontar no crescimento regional. Isso é mostrado no gráfico 3, demonstrando que a média nacional de volume de capital fixo reduziu drasticamente a ponto de se tornar negativa, não obstante, esse mesmo indicador para o Nordeste evoluiu de forma branda, apesar de reduzir o seu crescimento em se tratando das décadas anteriores.

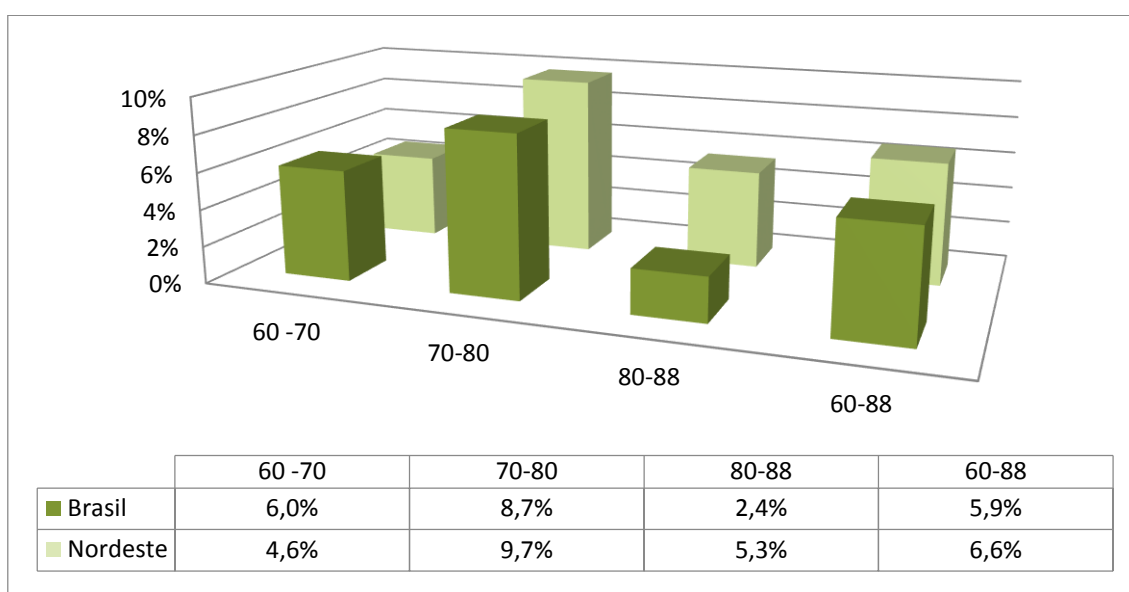
Gráfico 3 - Brasil e Nordeste
Formação de Capital Fixo



Fonte: Sudene 30 anos (1990)

O documento ‘*Sudene 30 anos*’, faz um aparato geral dos resultados dos esforços e incentivos da Sudene no Nordeste. Para o ramo industrial, o documento aponta que de 1965 a 1983, os investimentos no setor industrial cresceram 8,6 vezes. Ademais, sua contribuição à formação de capital fixo no Nordeste saltou de 34,4% para 47,2% nesse período. No resumo das três décadas de análise, cresceu a taxas de 6,2% anos ano, valendo anotar que, apenas em três anos, registrou decréscimo de produto: 1981, 1983 e 1988.

Gráfico 4 – PIB Real a Custo de Fatores
Brasil e Nordeste



Fonte: Sudene 30 anos (1990)

O gráfico 4 aponta o desempenho do PIB real a custo de fatores na comparação do Brasil com o Nordeste. O gráfico indica que apenas no interregno dos anos 1960 e 1970, a medida nacional do crescimento do Produto superou os números nordestinos para este indicador. No resumo dos 30 anos, entretanto, a performance deste índice demonstra o desempenho superior à medida nacional: 5,9% ao ano para o Brasil e 6,6% ao ano nos estados do Nordeste.

‘O Sudene 30 anos’ destaca ainda que os resultados das políticas públicas no Nordeste resultaram na ampliação da capacidade produtiva da indústria e diversos setores da economia, indicados na evolução do PIB setorial, como visto na tabela 13, O PIB do Nordeste cresceu, entre 1960 e 1988, de um montante de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 51,3 bilhões.

Tabela 13- Nordeste: Produto Interno Bruto, Por Setor
De Atividade Econômica 1960 - 1988

US\$ Bilhão

Setor de Atividade	1960		1988		Variação Média no Período de 1960/88 (%)
	US\$	%	US\$	%	
Agropecuária	2,6	30,4	7,3	14,3	3,1
Indústria	1,9	22,1	12,8	24,8	6,2
Serviços	4,1	47,5	31,2	60,9	8,1
TOTAL	8,6	100,0	51,3	100,0	6,6

Fonte: Sudene 30 anos (1990)

A produção da indústria nordestina era de US\$ 1,9 bilhões em 1960, chegou ao patamar de US\$ 12,8 bilhões em 1988, marcando uma variação de mais de 600%. Nesta perspectiva, a participação do PIB industrial na produção total era de 22% em 1960, passou para a importância de 24,8% no ano de 1988. Por sua vez, a participação da agropecuária na formação do PIB nordestino decresceu de 30,4% em 1960 para 14,3% em 1988, refletindo as transformações do padrão de desenvolvimento da economia, que estava diretamente ligada à mudança da composição setorial, ao mesmo tempo que ganhava espaço os segmentos produtivos mais dinâmicos. (TAB. 13)

Vimos que os resultados das transformações regionais são reflexos das políticas públicas condicionadas por um Estado que se preocupa e planeja o desenvolvimento de suas regiões.

Durante os 30 primeiros anos de atuação no Nordeste, a Sudene conseguiu emplacar políticas que demonstraram ser eficientes. Fato que é comprovado nos resultados de produtividade da economia, como os resultados positivos do PIB e com as melhoras nos indicadores sociais.

Foi demonstrada que uma parcela significativa dessa transformação regional se deve aos avanços do setor industrial em resposta aos incentivos direcionados ao setor. Tendo em conta o crescimento robusto industrial, é investigada na seção seguinte, os principais aspectos inovadores da Sudene em se tratando de políticas específicas de desenvolvimento industrial para o Nordeste.

3.8 Principais Inovações atribuídas a Sudene

3.8.1 Inovações Institucionais ou do Setor Público

Como visto, as inovações institucionais são aquelas em que o Estado determina as orientações que estabelecem uma ruptura com os parâmetros vigentes. E no caso do setor industrial, esta ruptura é vista quando o Estado institui a industrialização como o mecanismo principal de transformação dos territórios. A este aspecto, atribui-se uma ‘inovação de concepção’, que ocorre quando o Poder Público destitui os paradigmas instituídos e instaura novos parâmetros que passaram a desencadear diversos instrumentos de desenvolvimento regional.

Dentro das políticas de desenvolvimento nacional, era a primeira vez que se outorgava um plano amplo e diferenciado de crescimento, cujo principal sustentáculo era o desenvolvimento do setor industrial. Nesta perspectiva, a Sudene instituiu uma nova missão e novos valores para as políticas públicas: a industrialização seria o intenso objeto de políticas do Governo Federal no Nordeste, pois delas viriam a intensificação de capitais produtivos na região, a reorganização de setores tradicionais e o estabelecimento de setores dinâmicos que poderiam elevar a produtividade do trabalho e absorver as grandes massas de mão de obra (missão); e o estabelecimento de uma nova classe dirigente que estivesse comprometida com uma mentalidade arrojada e disposta às transformações regionais (novos valores).

Essa é a principal inovação para o desenvolvimento para o Nordeste: industrializar para crescer e se desenvolver. Não obstante estes preceitos pudessem ser vistos nos postulados da Cepal e de autores da linha do desenvolvimento regional, bem como nas ações da *Cassa per il Mezzogiorno*, que serviu de inspiração para as formulações de propostas de política regionais da Sudene, a ideia de industrialização, como a proposta solidificada da construção de um projeto sustentável de desenvolvimento regional e de combate às desigualdades regionais foram, de maneira inédita e no âmbito nacional, apresentados pela Sudene.

As inovações do Setor Público ganham materialidade nas políticas de incentivos para a industrialização. Isto é, transcende o sentido abstrato da inovação, sendo o agente indutor de políticas inéditas para o setor, como nos incentivos fiscais e financeiros e instrumentos exclusivos de intervenção.

Nesta perspectiva, a própria Superintendência reconhece que as suas ações de políticas de desenvolvimento regional, em se tratando de desenvolvimento industrial, são marcadamente

inovadores, uma vez que criou condições específicas e estabeleceu uma combinação de incentivos e financiamentos para a atração de capitais produtivos nas regiões:

Representa a Sudene uma inovação como órgão promotor de desenvolvimento econômico: cabe-lhes coordenar e administrar um conjunto de incentivos aos investimentos privados. Conseguiu-se, assim, unificar a política de incentivos fiscais, cambiais e financeiros, submetendo-os aos objetivos de uma política de desenvolvimento econômico e social. (I PLANO DIRETOR, 1961, p 154)

O órgão do qual se faz referência se trata de um grupo coordenador que competia estabelecer critérios e dar prioridades para as ações federais no Nordeste no sentido de implementar incentivos para os capitais privados com os instrumentos financeiros, cambiais e fiscais⁸². Este grupo coordenador foi instituído pelo Governo Federal, no decreto nº 45.575 de 1959⁸³, e deveria funcionar em conjunto com a secretaria executiva do CODENO, integrado pelo diretor executivo da SUMOC, diretor da carteira de câmbio e comércio exterior, do Banco do Brasil, Presidente do Conselho de Política Aduaneira e um membro do Conselho Nacional de Economia. Isto é, a ‘inovação administrativa ou organizacional’ se manifesta no ato de criar um órgão específico que envolvesse todos os atores para a implantação de políticas originais para a atração de capitais privados com o objetivo de industrializar o Nordeste.

3.8.2 Inovações de Produtos e Processos

Os resultados dos produtos e processos ocorridos no ambiente industrial nordestino, em resposta aos incentivos e investimentos orientados pela Sudene se devem, com uma certa parcela de importância, a uma metodologia de política de desenvolvimento regional que a Sudene implantou em todas as áreas de atuação: as pesquisas e experimentações.

Estes instrumentos de desenvolvimento regional decorriam de deliberações de um grupo trabalho específico formados por uma equipe técnica capacitada para estudar e propor as

⁸² A Sudene implementou diversos instrumentos para a política de desenvolvimento regional. Como a concessão de câmbio que favorecia o licenciamento de importações; isenção de qualquer impostos e taxas de importação de equipamentos importantes para a industrialização, além das recomendações de financiamento ou aval destinados aos investimentos para o desenvolvimento industrial do Nordeste. Ademais, destaca-se a introdução dos sistemas “34/18 FINOR” como um mecanismo inovador para as ações do Estado no sentido de induzir o desenvolvimento regional. Estes que foram poderosos instrumentos de ação do Governo Federal para captar e atrair investimentos para a industrialização do Nordeste.

⁸³ Isso representou uma inovação institucional demonstrando o poder que a Sudene detinha em conseguir leis específicas para a sua política de atuação. À luz do corrente institucionalista: o Estado ditando as “regras do jogo”

medidas de intervenção no setor, além disso, estudavam as causas dos atrasos dos seguimentos tradicionais e recomendavam as formas de execução para a reorientação do setor, propondo novas técnicas, sugerindo alterações que elevassem a produtividade e indicando os meios de financiamento.

Ademais, era de responsabilidade deste grupo de trabalho pesquisar e determinar quais as plantas industriais deveriam ser germinadas. Isto é, quais seriam as empresas que deveriam criar bases para o surgimento e fortalecimentos de outras (como visto, foram apontadas as indústrias de base, como a siderúrgica).

A resposta deste grupo técnico apontou para a necessidade de intensificações em três grandes direções de atuação federal: a reorganização das indústrias tradicionais, a formação de manufaturas que tivessem no Nordeste uma oferta regular e barata de matérias primas e que pudessem competir com as instalações do Centro-Sul e a germinação de indústrias de base que criassem condições para o estabelecimento de novas plantas industriais.

Para o objetivo de analisar os aspectos inovadores de produtos e processos decorrentes das indústrias incentivadas pelas políticas regionais da Sudene no Nordeste, veremos como se deu as evoluções tecnológicas dentro das manufaturas tradicionais, com ênfase na têxtil algodoeira e as indústrias de base, destacando as indústrias siderúrgicas. A escolha por estes seguimentos se justifica porque estas foram alvos de intensos esforços da Sudene e marcaram um dinamismo expressivo na representação do desenvolvimento industrial no Nordeste: a indústria têxtil algodoeira por ter perdido a referência nacional na produção de tecidos para o Centro-Sul (depois de décadas de supremacia) e que deveriam ser alvo de intensos esforços da Sudene, no sentido de reorganizá-la, tornando-a mais competitiva; e as indústrias de base siderúrgicas por marcarem a introdução de uma nova fase industrial no Nordeste brasileiro.

3.9 Indústrias Tradicionais: Têxtil Algodoeira

As indústrias tradicionais se instalaram na região em razão de um mercado local, da disponibilidade de matéria-prima e da oferta barata de mão de obra. Encontrava-se no Nordeste,

em razão destas características, as seguintes indústrias: de couro e pele, oleaginosas e a indústria têxtil algodoeira⁸⁴.

Em razão de sua importância no quadro econômico nordestino, deu-se ênfase nas características da indústria têxtil algodoeira e as inovações do setor, por se tratar da principal geradora de mão de obra manufatureira no Nordeste e estar interligada com a estrutura agrária, de modo que o seu desempenho influenciava diretamente a vitalidade do setor agropecuário produtor de algodão (sua principal matéria prima) e, portanto, fonte de sobrevivência dos agricultores, além da capacidade de geração de empregos.

Os encargos recolhidos da indústria têxtil algodoeira representavam 1/3 (um terço) de toda a arrecadação de impostos do Nordeste. Além do mais, com as suas 61 fábricas espalhadas pelo território dos estados, empregavam cerca de 75 mil pessoas em média, no período de 1959 até 1957 (QUADRO 7). (I PLANO DIRETOR, 1960).

Ou seja, era um componente fundamental na estrutura econômica do Nordeste, mas que vinha perdendo dinamismo ao longo dos anos, como no encolhimento de números de pessoas ocupadas no domínio têxtil (QUADRO 8), na perda da posição do setor em relação à produção nacional, bem como no decréscimo da produção industrial para o restante do país, representado no Quadro 9.

Quadro 7 - Pessoal ocupado na Indústria Têxtil do Nordeste

Ano	Número de pessoas
1939	62 082
1949.....	80 728
1952.....	64 334
1953.....	75 986
1954.....	73 221
1955.....	76 881
1956.....	73 123
1957.....	63 656

Fontes: Censos Econômicos de 1940 e 1950; Anuários Estatísticos (1955/56); Registro Industrial (1955/57).

⁸⁴ Estas são as principais indústrias tradicionais do Nordeste, no entanto somam-se a estas outras de menor expressão como a de madeira e mobiliário, bebidas, editorial, fumo, entre outras.

Quadro 8 - Posição da Indústria Têxtil do Nordeste em Relação à do Brasil

Anos	Pessoal Ocupado	Valor da Transformação Industrial
1939.....	26,6 %	17,7%
1947.....	23,9%	16,4%
1957.....	20,0%	12,4%

Fonte: I Plano Diretor (1960)

Quadro 9 - Índice do volume físico da produção industrial, no Brasil e no Nordeste.

(1948 = 100)

Anos	Total		Indústria Têxtil	
	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste
1949.....	106	102	102	98
1950.....	118	112	114	104
1951.....	129	116	110	97
1952.....	137	109	116	93
1953.....	146	129	122	98
1954.....	156	127	144	103
1955.....	163	145	151	117

Fonte: I Plano Diretor (1960)

A tentativa de reestruturar e reorganizar esta indústria deveria buscar compreender a razão que justificava a perda de competitividade do setor para as instalações do Centro-Sul. Com efeito, ainda que os fluxos produtivos, em razão da crescente demanda do Centro-Sul e o ambiente mais atrativo, fossem direcionados para o Sul do país, o fato do Nordeste concentrar todos os pré-requisitos para a desenvoltura na produção de fiações e tecelagens não justificava intensidade da contração da competitividade.

Era preciso, pois, conhecer os principais fatores que retardavam a desenvoltura do setor de confecções e aplicar medidas reestruturantes para tornar mais competitiva a indústria têxtil algodoeira do Nordeste. Desse modo, como medida de ação regional, a Sudene no primeiro

Plano Diretor, determinou que fossem criados grupos de trabalho responsáveis por estudar as causas e propor medidas integradas para a reorganização do setor.

Isto posto, o grupo coordenador apontou três principais causas de retardamento e perda sistemática de competitividade:

i) A primeira delas estava dentro das fábricas: com o maquinário obsoleto e de baixo rendimento, devido ao seu longo período de utilização (a maioria delas com mais de 30 anos de utilização): “as máquinas, quando decorridas muitos anos de trabalho, passaram a perder eficiência técnica e prejudicava a qualidade do produto.”⁸⁵(I PLANO DIRETOR, 1960, p 172).

Depreende-se, a partir desta constatação que não houve interesse dos industriais na reposição de equipamentos, isto é, na substituição do maquinário retrógrado para máquinas modernas. No entanto, o grupo responsável apontou obstáculos que impediam a modernização da indústria têxtil, como a ausência de mecanismos de financiamento de médio e longo prazo para as trocas dos equipamentos e os problemas que o processo inflacionário causava nos custos da produção – o problema da escassez da oferta de alimentos no Nordeste provocava uma elevação nos preços dos alimentos, que por sua vez ocasionavam uma pressão para elevação dos salários monetários, fazendo com que as fábricas destituíssem do componente de reservas para cobrir os salários nominais e obstaculizava a aquisição de máquinas e equipamentos mais modernos⁸⁶ - (I PLANO DIRETOR, 1960).

ii) o segundo fator estava no ambiente organizacional: a perda de espaço e produtividade no declínio da indústria têxtil algodoeira do Nordeste encontrava no Governo Federal uma de suas principais causas. As políticas de industrialização do Centro-Sul do país, como nos embargos criados pelo Estado por intermédio de subsídios cambiais, fizeram com que o parque industrial do Sul do país se modernizasse e contribuísse para uma maior capacidade produtiva das indústrias situadas nestes territórios.

O corolário destas manifestações era um contraste na linha de produção de fiações e tecelagens: por um lado um ambiente desmotivado, pouco produtivo e com tendências ao desaparecimento; por outro, melhores condições, um ambiente favorável e com instalações mais modernas.

⁸⁵ Além do mais, as máquinas obsoletas ocasionavam um tempo de parada técnica maior e maiores necessidades de peças de reposição, ocasionando um custo mais elevado de produção

⁸⁶ Isso afastava a tese das vantagens locais de que um dos principais atrativos para a indústria de tecidos se instalar no nordeste algodoeira estava no fato de mão-de-obra barata e, portanto, os custos de produção serem menores. (IV PLANO DIRETOR, 1968, p 60)

Era necessário reorganizar essa indústria, de modo a torná-la mais competitiva. Dada a importância para a economia local, era necessário dar prioridade como política industrial e desenvolvimento regional no Nordeste.

Para tal finalidade, a Sudene reconheceu que era preciso uma mudança profunda nas estruturas da indústria têxtil algodoeira, a começar pela troca dos equipamentos por máquinas mais modernas e na qualificação do pessoal, de modo a se capacitarem às novas tecnologias.

Desse modo, a Sudene definiu duas grandes linhas de atuação no setor: a primeira linha que possibilitasse as mudanças para equipamentos mais modernos, disponibilizando assistência financeira e creditícia, como a oferta de curto e médio prazo para a reconstituição de capital de giro, bem como o oferecimento de opções de financiamento específicos, de médio e longo prazo, para a reorganização e reequipamento do maquinário. Num outro plano, a Superintendência instituiu assistência técnica para ampliar o grau de familiarização dos administradores com as técnicas de controle e comando, além de assistência técnica no treinamento dos operários, de modo dotá-los aos novos conhecimentos e técnicas que fossem capazes de assimilar as mudanças que a indústria têxtil moderna exigia⁸⁷.

Esse é a ‘inovação de processos’ instituído pela Sudene dentro do ambiente fabril algodoeiro. Era necessário tornar a indústria têxtil algodoeira mais competitiva e moderna, superando a obsolescência técnica e os problemas no interior das empresas, sendo que isso não iria acontecer de forma espontânea, foi preciso, pois, conduzir os caminhos de mudança para novos processos que atendessem as exigências do mercado da manufatura de tecidos. Essa inovação de processos se deve aos incentivos para as transformações do setor, como na implantação de assistência financeira e creditícia, além da assistência técnica.

Deste modo, os mecanismos específicos de incentivos para as indústrias têxteis instituídos pelo Governo Federal (inovações de processos no âmbito do Poder Público), resultaram nas mudanças na forma da confecção de produtos dentro das fábricas nordestinas, com maior densidade de capital aplicado por operário, resultado em produtos mais modernos e competitivos. Isto é, as transformações no ambiente organizacional, resultaram em ‘inovações de processos’ no interior das fábricas.

Pode ser visto dentro do ambiente fabril como se deu as inovações de produtos, ou seja, os resultados, da implantação de novos processos. Num contexto amplo, a manufatura de

⁸⁷ Diversos cursos de mestres e contramestres em fiação foram realizados no Nordeste, beneficiando centenas operários. Além disso, mediante um convênio Sudene/ SENAI e com a cooperação técnica e financeira do Governo japonês, foi instalado o Centro de Treinamento Têxtil do Nordeste. (SUDENE 10 ANOS, 1968, p 142)

confeções teve seu valor aumentado de Cr\$ 1683,5, em 1960 para Cr\$ 5.368,9, em 1974, indicando um crescimento anual de 8 %. (Tabela 14).

Tabela 14 - Valor da Transformação Industrial Têxtil
1960 -1974

Gênero da Indústria	Valor (Cr\$ Milhões)		Taxa Anual de Crescimento
	Nordeste		1960/1974
	1960	1974	
Têxtil	1.683,5	5.368,9	8,0

Fonte: Sudene 20 Anos (1980)

Esses avanços significaram saltos qualitativos alcançados pelo setor e representaram um aumento de competitividade, de recuperação técnica e um ganho de mercado. Conseguiu-se êxito nos programas de recuperação de áreas manufatureiras voltadas para o aproveitamento das matérias primas de origens agropecuárias, como na em couros e peles, e da cultura do algodão.

A grande inovação na organização das manufaturas de tecidos refletida nos produtos foi dar maior competitividade ao setor via modernização do parque industrial instalado, tendo como consequência a principal inovação de produtos: materiais transformados com uma melhor qualidade, maior eficiência e com custos de produção reduzidos.

Na concepção schumpeteriana, a inovação de produtos e processos ocorrem quando a empresa incentivada produz algo novo, ou significativamente melhorado. Neste contexto, a indústria de tecidos apresentou mercadorias significativamente melhoradas. Ocorre, entretanto, que a inovação de produtos da indústria têxtil algodoeira do Nordeste não se limitou à melhora dos produtos, mas inaugurou artigos inéditos para o ramo, como na implantação de fábricas de fios finos e de tecidos médios finos, como resultado da modificação da estrutura da oferta regional que era predominantemente de tecidos grossos.

3.10 Indústria de Base: a implantação de polos industriais dinâmicos

A indústria siderúrgica foi a escolha da Sudene para iniciar o processo diversificação industrial no Nordeste. Estas se enquadram no ramo de indústrias dinâmicas que se destacam por sua a capacidade de ofertar uma quantidade significativa de mão de obra e gerar produtos

que fossem capazes competir com o Centro-Sul. Ou seja, que atingisse, em grande medida, os objetivos de políticas de desenvolvimento regional.

Este ramo manufatureiro com o seu aspecto dinâmico seria responsável por interligar as indústrias instaladas na região e criar bases para o surgimento de novas matrizes industriais. Assim, o desenvolvimento desses setores industriais, implicaria na apropriação de capitais intensivos e tecnologias avançadas, contribuindo para a formação de uma genuína mentalidade industrial.

A indústria siderúrgica é o tipo de instalação que se dedica à fabricação e tratamento de ligas metálicas, como o ferro e aço fundidos. Com efeito, estes produtos poderiam permitir a expansão de transformação de diversas indústrias ao possibilitar a integração de um parque industrial manufatureiro na produção de bens a baixo custo que complementassem a produção de outras linhas manufatureiras.

A Sudene foi responsável por trazer para a linha de indústrias dinâmicas a maior parte dos mecanismos, processos de germinação e fortalecimento para este setor manufatureiro, uma vez que este setor praticamente inexistia no Nordeste (predominava a indústria tradicional). Destaca-se, entretanto, que a grande inovação de processos para o setor foram os mecanismos de atração de investidores que vissem no Nordeste oportunidades de se instalarem, oferecendo linhas de crédito específicas e a capacitação de mão de obra para a indústria:

A política de incentivos ao setor privado constitui instrumento fundamental na promoção do desenvolvimento econômico nordestino e a Sudene, ao reconhecer o pouco dinamismo da economia regional, atribuiu **uma função estratégica aos investimentos públicos**. Orientando-os, contudo, no sentido do fortalecimento do setor privado, a fim de que este assumisse, gradativamente, a liderança do desenvolvimento na região. (SUDENE 10 ANOS, 1969, p 146)

Os processos introduzidos pela Superintendência na política de desenvolvimento industrial se traduzem na concessão de incentivos de específicos para o Nordeste de natureza cambial, fiscal e financeira ao setor privado. Estes incentivos serviram para diminuir os custos e os riscos dos investimentos localizados ou que viessem a se localizar na região.

Em suma, as inovações em processos, no que se refere às indústrias dinâmicas do Nordeste, se resumem na criação de incentivos fiscais e financeiros para a atração de capitais privados, bem como os investimentos públicos em infraestrutura específicos, com destaque aos investimentos em energia e transportes e rodagens que atraíssem os investidores para o

Nordeste. Era a primeira vez que se instituía um conjunto de medidas originais destinadas ao estabelecimento de plantas manufatureiras no Nordeste. Essa é a grande característica da ‘inovação em processos’, ao estabelecer medidas integrativas e específicas para o desenvolvimento de um ramo industrial que era objeto das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste.⁸⁸

A principal ‘inovação de produtos’ e uma das mais nítidas manifestações dos resultados da política de desenvolvimento regional para o Nordeste se refere às modificações da estrutura industrial trazidos pelos esforços na implantação de indústrias dinâmicas, inaugurando unidades de produtos no Nordeste, como os resultados da indústria incentiva da siderúrgica e química.

O núcleo de indústrias siderúrgicas se dedicou, em grande medida, à produção de ligas metálicas, encontradas na manufatura de laminados, como na fabricação de chapas grossas e finas e na manufatura de trefilados, na forma de fios, arames e cabos. Estes produtos serviram para abastecer a demanda das indústrias instaladas na região (que importava estes bens intermediários, a preços elevados, das instalações do Centro-Sul) e lançar no mercado nordestino uma oferta elástica que favorece a expansão de outros ramos industriais.

O resultado se deu no lançamento de produtos inovadores para a região que induziu a implementação de novos ramos de indústrias dinâmicas. Este corolário é visto no aumento da participação dos ramos modernos da indústria no Nordeste: em 1960 representava 24,2 %, saltando para a marca de 60,4% em 1984. Acompanhado também pelo aumento da participação de bens de capital com consumos duráveis na alteração de seu posicionamento de 2.5 % em 1960 para 7,8% em 1984. (TAB. 15)

Outro indicador da modernização e avanços tecnológicos do segundo setor do Nordeste se refere à redução da participação dos ramos tradicionais da indústria, como na redução 75.8%, em 1960, passando para 39,6%, em 1984, além da diminuição de 75% para 33% da participação de produtos básicos no valor das exportações do Nordeste, conforme a tabela 15.

Esse cenário representa a modificação da estrutura industrial nordestina com a indústria moderna, no lançamento de produtos novos para a economia, de maior valor agregado e que demandava uma quantidade mais elevada de postos de trabalho. Essa é a principal inovação que se pode observar nos esforços de política de desenvolvimento regional voltados para a industrialização do Nordeste.

⁸⁸ Era a primeira vez que se unia esforços no sentido de criar indústrias dinâmicas no Nordeste. Isso é inovador.

A tabela 15 exemplifica a mudança na composição setorial da indústria na economia nordestina. Nos primeiros anos de atuação as Superintendência no Nordeste, a composição da indústria, em sua grande maioria, era constituída por produtos tradicionais, como a confecção de tecidos, fabricação de bebidas e de produtos alimentares. Ao final da década de 1980, a participação de setores mais modernos na composição setorial da indústria para os estados do Nordeste passou demonstrar resultados mais significativos.

Tabela 15 - Nordeste - Indicadores do Desenvolvimento da Indústria de Transformação

Indicador	Ano mais remoto	Ano mais recente
Participação do VTI/NE no VTI/Nacional (%)	7,6 (1960)	8,1 (1984)
Participação dos Ramos Modernos no VTI/NE (%)	24,2 (1960)	60,4 (1984)
Participação dos Ramos Tradicionais no VTI/NE (%)	75,8 (1960)	39,6 (1984)
Participação dos Bens de Consumo não Duráveis no VTI/NE (%)	73,3 (1960)	41,2 (1984)
Participação dos Bens Intermediários no VTI/NE (%)	24,2 (1960)	50,9 (1984)
Participação de Bens de Capital com Consumo Duráveis no VTI/NE (%)	2,5 (1960)	7,9 (1984)
Participação dos Bens Industrializados no valor das exportações/NE	25,0 (1972)	67,0 (1987)
Participação dos Produtos Básicos no Valor das Exportações do Nordeste (%)	75,0 (1972)	33,0 (1987)

Fonte: SUDENE/DPG/PJL – Sudene 30 anos (1990)

Com efeito, as indústrias dinâmicas como as metalúrgicas, mecânicas, farmacêuticas e químicas passaram exibir resultados mais expressivos do valor da transformação industrial (VTI). No entanto, resta saber os fatores que condicionaram essas transformações.

Os resultados se devem ao ambiente que a Sudene implementou no Nordeste para o desenvolvimento regional, como na criação de uma infraestrutura base, os investimentos bancados pela organização na indústria e o conjunto de incentivos fiscais e financeiros, como

o “34/18” e FINOR, que atraíram as empresas para a região. Por esse aspecto, conclui-se que a Sudene foi a principal responsável pela inovação industrial (de produtos e processos) no Nordeste nos 30 primeiros anos de sua atuação.

4 Considerações Finais

O presente estudo mostrou que 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. Nesse contexto, o trabalho buscou responder: (i) Em que medida a concepção da SUDENE bem como as políticas propostas por ela foram inovadoras para o enfrentamento das disparidades regionais no Brasil? (ii) Quais foram as principais mudanças estruturais decorrentes das ações da instituição, em que setores houve transformações e em que aspectos as ações se constituíram inovação em termos políticos, econômicos, institucionais, tecnológicos e sociais?

Os questionamentos que sustentaram a investigação desta dissertação se interligam com os objetivos do trabalho na medida em que se buscou implementar uma forma inovadora e original de analisar as políticas propostas para o enfrentamento das disparidades de territórios, isto é, buscou-se instituir uma análise da Sudene sob o aspecto da inovação.

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. Neste aspecto, caminhou pela teoria das instituições para compreender a importância das instituições no desenvolvimento. Os clássicos do desenvolvimento regional foram utilizados para que se elencasse as principais formulações destes autores e que inspiraram a concepção da Sudene. Por fim, utilizou-se as principais hipóteses dos princípios da inovação para compreender o conceito de inovação e traçar os mecanismos de análise.

Para responder a primeira questão, o trabalho lança mão das categorias de análise – *desenvolvimento desigual, região problema e inovação*. A discussão dessas categorias é feita no cap. 1, à luz dos autores como Perroux (1967), Myrdal (1965), Hirschman (1958), além de Schumpeter (1982). O estudo mostra que os territórios se desenvolvem de maneira desigual e que, o dinamismo econômico tende a permanecer onde se inicia. A natureza do sistema capitalista é excludente e tende a direcionar os fluxos produtivos para os ambientes em que são mais atrativos. O resultado é o dualismo econômico e a estagnação das estruturas vigentes.

Os estudos sobre as disparidades regionais na Itália e nos Estados Unidos apontam para esse fato e as políticas propostas para o seu enfrentamento inspiraram o desenho das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. A Sudene identifica e aponta a necessidade de um Estado que estabeleça o arranjo institucional necessário para as transformações regionais. Indica o Governo que institui as “regras do jogo”, implicando legitimidade, autonomia e ratificando os pressupostos de que as instituições são necessárias para o desenvolvimento econômico.

A *Cassa per ir Mezzogiorno* e a Sudene são resultados desta tomada de consciência e reproduzem, em sua essência, ideias dos autores do desenvolvimento regional e da teoria estruturalista da Cepal (para o caso brasileiro) como a da industrialização dos territórios para o processo de desenvolvimento. No entanto, marcam conjecturas originais para o planejamento do desenvolvimento das regiões.

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 no 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.

Nesse sentido, o documento apresentou as causas reais da natureza dos problemas nordestinos e as ações factuais de atuação para atacar a cerne do subdesenvolvimento Nordeste: falta de renda monetária da sociedade, provocadas, em grande medida, pela escassez de alimentos e pelo tamanho da faixa de subsistência da agricultura. Esta é a grande ‘sacada’ do GTDN e inovação de concepção da Sudene que consistiu em identificar as causas dos problemas do Nordeste e que serviram de base para os instrumentos de planejamento da Sudene nos Planos Diretores.

Além do aspecto conceitual do planejamento, o segundo capítulo buscou identificar os mecanismos específicos de atuação do Estado no planejamento para o desenvolvimento regional do Nordeste, verificados na implantação de instrumentos de intervenção regional, como os sistemas de incentivos fiscais e financeiros instaurados pelas ações da Sudene. Estes dispositivos inauguraram processos inovadores para o planejamento de desenvolvimento regional no Nordeste e em âmbito nacional.

A discussão da segunda questão, isto é, quais foram as principais mudanças estruturais decorrentes das ações da instituição, em que setores houve transformações e em que aspectos as ações se constituíram inovação em termos políticos, econômicos, institucionais, tecnológicos e sociais, foi feita no terceiro capítulo.

Para operacionalização, partiu-se do conceito de desenvolvimento como resultado da dinâmica de crescimento econômico que é acompanhado de evolução positiva em alguns indicadores socioeconômicos. As análises dos indicadores apontam que o Nordeste despontou no crescimento econômico, auferindo médias de crescimento de indicadores, por vezes superiores à nacional, como no aumento do *PIB Real a Custo de Fatores*, a taxa média nordestina para este indicador nos 30 anos de análise, foi de 6,6% ao ano, superando a taxa nacional do PIB de 5,9%. No item *Formação Bruta de Capital Fixo*, que mede o volume de investimentos físicos na economia, mostrou que a taxa de crescimento para este índice cresceu a taxas de 6,2 % ao ano. Do mesmo modo, o consumo de energia elétrica registrou o aumento de quase 20 vezes. No ano de 1960, o consumo era de 365 MW, passando a 7.200 MW no final da década de 1980. Esse quadro reflete os investimentos federais pontuais na CHESF e na usina de Paulo Afonso, além dos resultados da demanda de consumo doméstico e da indústria nordestina.

Alguns indicadores sociais apontaram a melhoria do padrão de vida do Nordestino. De acordo com os dados do documento *Sudene 30 anos*, a expectativa de vida era de 41,1 anos, no ano de 1960 e em 1980, esse média passou para 51,0 anos de vida. Os índices de alfabetização também corroboraram para o registro das mudanças positivas das transformações sociais. Deste modo, no ano de 1960, 34,6% dos nordestinos eram considerados alfabetizados, no ano de 1984, esse indicador saltou para 53,3%. Estes resultados demonstraram ascensão no quadro socioeconômico nordestino e relativo sucesso das políticas de desenvolvimento regional. No tocante ao crescimento, os resultados foram significativos, por sua vez, as propagações sociais surtiram efeitos brandos, tendo em vista as implicações de concentração de renda que a dinâmica de desenvolvimento regional desencadeou⁸⁹.

Diante desses resultados, a questão era verificar o que foi inovação, em que medida os resultados das políticas da Sudene se identificam como inovadoras. Para isso foi necessário instituir um conceito que legitimasse a análise dos resultados da inovação. A primeira é de que

⁸⁹ Isso também é devido às formulações do Governo Federal para o planejamento no âmbito nacional, como nos estrangulamentos de salários. O índice de GINI (indicador de concentração de renda e que demonstra o grau de desigualdade, quanto mais se aproxima de 1, 0 maior é o grau de concentração), no período de 1960 a 1977, se elevou de 0,54 para 0,77. (*EL PAÍS*, acesso em 09/06/2018).

a inovação é o processo do rompimento com o fator estacionário em qualquer que seja o objetivo de análise. Sendo que o fator inovador, ainda que não seja uma condição inédita ou nunca antes estabelecida, se assim for para uma determinada localidade, é considerada inovadora.

Desta definição, verificou-se a inovação em dois mecanismos elementares e que serviram como sustentáculo de análise. A inovação de produtos e processos, que ocorrem dentro do arranjo corporativo incentivado; além das inovações institucionais/setor público, que ocorrem quando o Governo institui novos paradigmas e visões, ou ainda implementa medidas pontuais que atuam diretamente no ambiente organizacional. A esta perspectiva, conclui-se que o Estado atua como agente que opera o funcionamento do Sistema Nacional de Inovação.

Neste aspecto, o Governo Federal, representado pela Sudene, na medida em que efetuava as ações deliberativas para o enfretamento das disparidades regionais, selecionava os atores e os capacitava para promover o desenvolvimento, instituía as ferramentas, como os instrumentos de incentivos e financiamentos, criava o ambiente necessário, quando preparava a infraestrutura em investimentos em estruturas chave do Nordeste, promovia a integração com os instrumentos de pesquisa e experimentação, vistas na interligação dos setores econômicos, como a agropecuária e da indústria com as universidades (centros de pesquisa) e disponibilizava bolsas de estudo. Os resultados destes esforços estavam nos novos produtos e processos, além da incrementação da produtividade dos setores da economia. Isto é, os estímulos criados pela Sudene resultaram em processos desenvolvimento econômicos inovadores para o Nordeste, demonstrando o protagonismo do Estado no Sistema Nacional de Inovação.

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.

Para investigar as inovações de produtos e processos das indústrias incentivadas foi realizado um levantamento conciso de dois seguimentos de manufaturas: a indústria tradicional, na investigação da indústria têxtil algodoeira, além da indústria base, com destaque para o ramo de siderurgia. Os resultados apontam o surgimento de métodos inovadores para as indústrias tradicionais, como o lançamento de arranjos mais dinâmicos e produtivos para as confecções, traduzidos na modernização dos equipamentos e em treinamentos destinados aos operários e administradores. Os documentos Sudene 10 anos (1969) e Sudene 20 anos (1990) indicaram produtos novos para este ramo, como a inauguração da confecção de tecidos finos nas fábricas têxteis algodoeiras localizadas nos estados do Nordeste.

No que se refere às indústrias siderúrgicas, as inovações são identificadas na instauração de ramos praticamente inéditos, como a manufatura de laminados e confecção de trefilados para a segundo setor. O Nordeste era pouco familiarizado com este ramo manufatureiro. Coube a Sudene a tarefa de planejar, direcionar e incentivar a intensificação desta indústria no Nordeste.

A Sudene instituiu um marco nas políticas de desenvolvimento regional no Brasil, instaurando medidas inéditas para se planejar a desenvoltura dos territórios. Nesta perspectiva, o que se pode destacar como mecanismos importantes do planejamento inaugurados pela Sudene?

A própria Sudene na 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 outro plano, destaca-se as técnicas de pesquisa e experimentação implantadas pelos Planos Diretores como instrumental importante da gestão no Nordeste. Estas técnicas surgiram de grupos específicos de trabalho que continham profissionais ligados às mais diversas áreas de atuação, como técnicos da área, funcionários das instituições de financiamento, entre outros. Com efeito, estes grupos eram responsáveis por identificar os caminhos, propor medidas específicas e interligar aos instrumentos de financiamento.

Em todos os setores, esta técnica de planejamento antecedeu os investimentos e incentivos da Sudene no Nordeste. As ações dos grupos de trabalho, para o setor agropecuário, apontaram para a reorganização das cooperativas, como medidas iniciais para as transformações do Setor. Além disso, os resultados das pesquisas no campo, indicaram a modernização agrícola, com métodos mais produtivos de cultivos, novas descobertas de forrageiras e técnicas de maior resistência às secas, atribuindo maior produtividade.

Nesta perspectiva, outra medida da Sudene no planejamento do desenvolvimento das regiões, se refere aos diversos programas de formação de capital humano. Os Planos Diretores apontavam a necessidade de capacitar o pessoal para que estivessem aptos a absorver e contribuir para o desenvolvimento do Nordeste. A formação de capital humano envolvia linhas estratégicas de habilitação de pessoas de todas as classes e instâncias, desde a oferta de bolsas de estudos para alunos de graduação e pós-graduação, como os alunos de economia, de engenharia e de biologia, até programas de capacitação de habilitação para os trabalhadores rurais e operários/administradores, no ramo industrial.

Os principais setores da economia nordestina demonstraram um salto significativo de melhora. O setor agropecuário foi reorganizado, tendo como resposta os ganhos de produtividade. A indústria passou a liderar os indicadores de crescimento econômico. A proposta de reestruturar as indústrias tradicionais e inaugurar novas matrizes manufatureiras foi responsável pela transformação setorial nordestina. Isto é, até 1959, predominava a agropecuária com a principal responsável pela geração de renda. No final da década de 1980, o segundo setor passou a ter mais representatividade no quadro setorial, demonstrando que as intenções de políticas de desenvolvimento regional foram bem-sucedidas.

O desempenho industrial respondeu pelo esperado. O comportamento efetivo da indústria nordestina respondeu pelas decisões da reestruturação das indústrias tradicionais e implementação de indústrias-chave. A capacidade reprodutiva das indústrias motrizes, como nos efeitos interindustriais, bem como economias externas e de complementariedade lideraram o processo de desequilíbrios regionais.

As propagações positivas do crescimento no Nordeste não se restringiram aos desempenhos dos setores da agropecuária e da indústria. A esfera de serviços demonstrou resultados satisfatórios de crescimento, indicando reflexos de esforços federais na formulação e planejamento deste setor, como na estratégia de incorporar à programação da Sudene as atividades turísticas, como uma nova plataforma de desenvolvimento para o Nordeste. A

Sudene apontou as potencialidades desta atividade econômica e instaurou mecanismos estratégicos para a sua desenvoltura no Nordeste.⁹⁰

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 e marcou a inauguração de diversos mecanismos inovadores para as técnicas de planificação dos territórios.

A partir dos anos 1990, a performance das regiões assistidas pela Sudene foi perdendo fôlego. Do mesmo modo e, no mesmo espaço temporal, a Sudene foi perdendo a característica que detinha de ser a protagonista do desenvolvimento regional, passando a simples tarefa de administrar os incentivos. Isto é, a concepção de ser a instituição responsável por pensar e planejar o desenvolvimento dos territórios foi superada.

A cidade de Montes Claros faz parte da área mineira da Sudene. Durante as décadas de 1960 e 1970 recebeu investimentos de grande porte da Superintendência na criação de infraestrutura básica e incentivos para a atração de indústrias. O município oferecia uma posição geográfica estratégica (fazia o elo de ligação do Nordeste com o Centro-Sul) e atraiu vários projetos de reconhecida importância econômica.

No entanto, foi perdendo dinamismo e atualmente expressa pouca vitalidade no setor industrial (se comparada aos anos de significativos esforços da Sudene nas décadas de 1960 e 1970). É preciso uma investigação mais aprofundada para compreender a razão do enfraquecimento industrial, mas ao que tudo indica, a principal razão é a diminuição da força do Estado na integração econômica e na proposição de medidas estratégicas de atuação. O caso de Montes Claros se assemelha ao da Sudene. A conclusão a que se chega é a de que a natureza do sistema capitalista é a de reproduzir desigualdades e de que a prosperidade econômica nas regiões menos desenvolvidas sempre ocorrerá quando o Estado for o principal fomentador.

Neste aspecto, a experiência Sudene auxilia no sentido de que é necessário investigar as causas dos entraves do crescimento, como na formação de grupos de trabalho que estudem a natureza econômica dos territórios e aponte os diagnósticos, assim como na formulação de um

⁹⁰ A estratégia de desenvolver o turismo foi implementada no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

planejamento integrado municipal para reaver o desenvolvimento. Na instância superior, o Governo Federal deve fortalecer as instituições e estimular o crescimento através do planejamento integrado, isto é, incentivar a inovação no seu sentido amplo.

A destruição criadora de Schumpeter ocorre sempre que o empreendedor, na medida que busca a lucratividade, destrói algo antigo e induz o aparecimento de novos processos e novos produtos. Esse movimento de produzir inovação desencadeia o crescimento econômico sustentável. As regiões incentivadas pela Sudene tiveram o Estado como o propulsor da inovação e não o empresário empreendedor. Talvez seja essa a razão de desaquecimento dos territórios, isto é, quando o Governo Federal deixou de produzir inovação os territórios deixaram de crescer. Em estudos posteriores, pode ser colocado como objeto de investigação como a Sudene pode fazer para que o protagonismo da inovação passe a ser reproduzido com maior intensidade pelo empresário, ou seja, cabe investigar como a Sudene pode fomentar um Sistema de Inovação mais sustentável e menos dependente do Governo.

5 Referências Bibliográficas

- ALBURQUERQUE, Marcos Cinta C. *Planejamento o caso da regional: SUDENE*. Revista Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 11 (3), 97-103,* jul./set. 1971.
- ANDRADE, M. C. de. *A Terra e o Homem no Nordeste*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- AYDALOT, P. *Economic régionale et urbaine*. Econômica. Paris, 1985.
- BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. En Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados, vol. 1, **Fondo de Cultura Económica**, CEPAL, Santiago, Chile, 1998.
- 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.
- COHN, A. *Crise Regional e Planejamento*. O processo de criação da SUDENE. Debates 117. 2ª ed. São Paulo Perspectiva. 1978.
- Danampour, F. *The adoption of technological administrative and ancillary innovations: impact of organization factors*. Journal of Management, v. 13, n. 4. 1991.
- DANIELE, Vittorio. MALANIMA, Paolo. *Prodotto Delle Degioni e il Divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)* RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA MARZO-APRILE 2007
- DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. Revista Nova Economia. V. 19, n. 2, p. 227-249, mai/set 2009.
- ESPINO, José Ayala. *Instituciones y Economía - Una introducción ao neoinstitucionalismo econômico*. Fundo de Cultura Econômica. Cidade do México, 1999.
- FIGUEIREDO, Antonio Manuel. *As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional*. Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). Principia, v. 1. Coimbra, 2009.
- FURLANETTO, Egidio Luiz. *Instituições e Desenvolvimento Econômico: A Importância do Capital Social*. Revista de Sociologia e Política, v. 16, número suplementar: 55-67. Agosto 2008.
- 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.

HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

JUNIOR, Dinilson Pedrosa, 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

JESUS, Josias Alves de., SPINOLA, Noélio Dantaslé. *Seis Décadas Da Teoria Dos Polos De Crescimento: Revisitando Perroux*. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE – Salvador, BA. Ano XVII – N. 2 – p. 935 – 952. Dezembro de 2015.

KNIGHT, K. E. *A Descriptive Model of Intra-Firm innovation process*. Journal of Management. 1967.

KON. A. *A Formação Bruta de Capital Fixo do Estado de São Paulo*. São Paulo em Perspectiva, v. 5, p. 105-112 out/dez 1991.

LANDES, David S. *A Riqueza e a Pobreza das Nações*. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1998.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. *Teorias do Desenvolvimento Regional e suas Implicações de Política Econômica no pós-guerra: o Caso do Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2009. 33 p.

LIMA, Ana Carolina da Cruz. SIMÕES, Rodrigo Ferreira. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. RDE. Ano XII, n. 21. Salvador, BA. Julho/2010.

LIMA, Mario Jaime Gomes de. SOUZA, Osmar Tomaz de. *Tipologia de Políticas Públicas como Instrumento de Gestão, Execução, Coordenação e Avaliação do Desenvolvimento Regional: Uma aplicação para o rio grande do sul*. 2013.

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

LOPES, Herton Castiglioni. *Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North*. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), p. 619-637, out/dez. 2013.

HALVORSEN, T. *On innovation in the public sector*. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; HAUKNES, J.(Org.) *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.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. *Desenvolvimento Regional: Principais Teorias*. Revista Thêma et Scientia – Vol. 5, no 2, jul/dez 2015.

- MADUREIRA, E. M. P. O Ressurgimento do Neoliberalismo. 1998.
- MILONE, P. *Desenvolvimento Econômico e Social*. Manual de Economia. 1ªed. Saraiva. São Paulo, 1988.
- MISSIO, F,J; JAYME, F,G; OREIRO, J,L. A Tradição Estruturalista em Economia, 2012
- MYRDAL, G. Economic theory and under-developed regions. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.
- MYRDAL, G. Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas. Lisboa: Editora Saga, 1965.
- NELSON, R. & YATES. Innovation and Implementation in Public Organizations. Lexington Books: New York, 1978.
- NELSON, R. R.; WINTER, S. G. Uma teoria evolucionária da mudança econômica. Editora da UNICAMP. Campinas, 2005.
- NETO. Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil – Contribuições ao Debate Contemporâneo Ensaios de economia regional e urbana. In: XAVIER. A., CARVALHO, Y. (Org) Brasília: Ipea, 2007, p. 464.
- NORTH, D.C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Instituto Liberal. Rio de Janeiro p. 1-25. 1994.
- NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance.*: Cambridge University Press. Cambridge, 1990.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge. 1990.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo de. Inovação Organizacional na Indústria Brasileira. 2015. Uberlândia, Minas Gerais.
- OLIVEIRA, Luiz Guilherme de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de; GOMES, Vanessa Cabral. (Org). ENAP. Brasília, 2014.
- OLIVEIRA, Luiz Guilherme de: *Inovação no Setor Público: uma reflexão* Brasília. 2014
- OLIVEIRA. Marcos Fábio Martins de. *O Processo de Desenvolvimento de Montes Claros (MG)*. Sob a orientação da SUDENE. 1996
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. RAP. Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.
- PAULA, J.A. Dois Ensaios Sobre a Gênese da Industrialização em Minas Gerais: A siderurgia e a indústria têxtil. In: II SEMINÁRIO SOBE A ECONOMIA MINEIRA, CEDEPLAR. Diamantina, 1983.

PEREZ, Carlota. Technological revolutions and techno-economic paradigms. TOC/TUT Working Paper No.20: 2009.

PERROUX, F. A Economia do século XX. Porto: Herder, 1967.

PIMENTA, Allana Santos de Oliveira. *Celso Furtado e sua Compreensão do Subdesenvolvimento: uma Análise da Evolução de seu Pensamento*. 2014

ROSEMBERG, N. Perspective on technology. Cambridge University Press. Cambridge, 1976.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Abril Cultural. São Paulo, 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., São Luís, v.16, n.1, p. 99-110, jan./jun. 2012

THOMPSON, V. A. Na Bureaucracy and innovation. Administrative Science quarterly. V. 10. 1965

TIDD, j. ; BESSAND, J.; PAVITT, K. Gestão de inovação. Bookman. 3º Ed. Porto Alegre, 2008

UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE. 2ª Ed. Recife, 1967.

VEBLEN, T. *A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições* (1912). Abril Cultural. São Paulo, 1983.

WEST, M. A; ANDERSON, N. R. Innovation intop management teams. Journal of Applied Psychology. 1996.

WINTER, Nelson, R. S. G. An Evolotionary theory of economic change. U. Press. Cambridge, 1982.

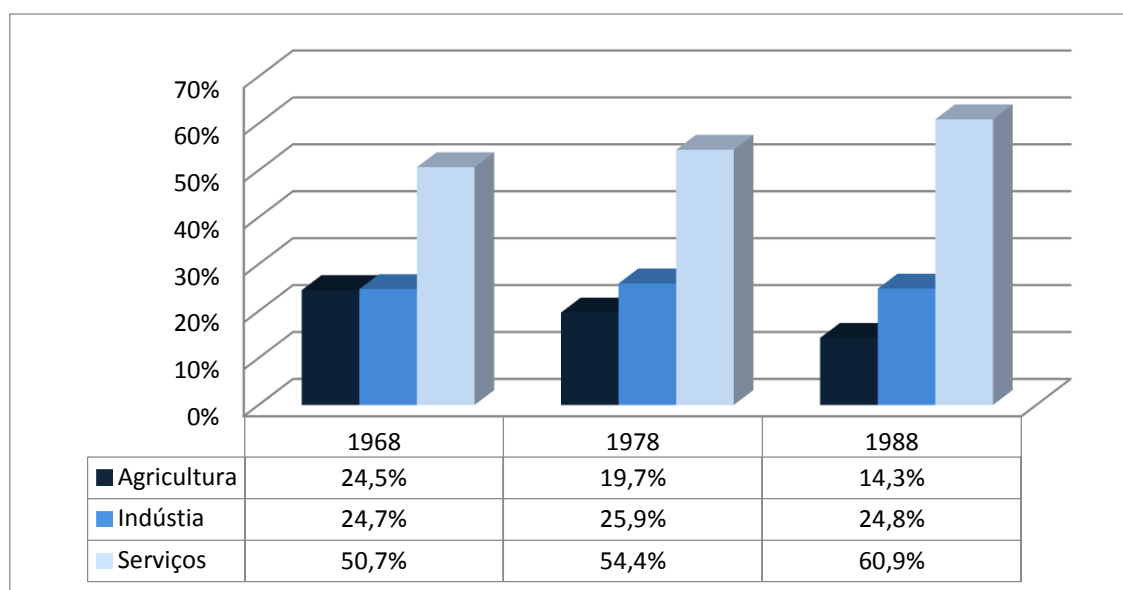
6 Anexos

Anexo “A” – Definições de Inovação

Autor	Definição
Schumpeter (1934)	Introdução de um novo bem ou de uma nova qualidade de um bem, a introdução de um novo método de produção, a abertura de um novo mercado, a conquista de uma nova fonte de abastecimento de matérias-primas, a realização de uma nova organização de qualquer indústria.
Knight (1967)	Adoção de uma mudança que é nova para a organização e relevante para o meio ambiente.
Thompson (1965)	Geração, aceitação e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços.
Becker e Whisler (1967)	Primeira utilização ou no início de uma ideia por um conjunto de organizações com objetos semelhantes.
Downs e Mohr (1976)	Adoção de meios ou fins que são novos para a unidade de adoção.
Tushman e Nadler	A inovação é a criação de qualquer produto, serviço ou processo que é novo para uma unidade de negócios.
Damanpour (1996)	A inovação é concebida como um meio de mudança de uma organização quer como resposta as alterações no ambiente externo, ou como uma ação preventiva para influenciar o ambiente, por isso, a inovação é aqui amplamente definida para abranger uma gama de tipos, incluindo novo produto ou serviço, a nova tecnologia de processo, nova estrutura de organização ou sistemas administrativos, ou novos planos ou programas relativos a membros da organização.
West e Anderson (1996)	A aplicação efetiva de processos e produtos novos para a organização e destinados a beneficiá-la e seus <i>stakeholders</i> .
Baumol (2002)	O reconhecimento de oportunidades de mudança rentável e a busca dessas oportunidades por todo o caminho até a sua adoção na prática.
Chen ET AL. (2004)	A introdução de uma nova combinação dos fatores essenciais de produção no sistema de produção.
Plessis (2007)	A criação de novos conhecimentos e ideias para facilitar novos resultados de negócios, visando a melhoria dos processos internos de negócios e estruturas e criar mercado impulsionando produtos e serviços.
Garcia-Morales <i>et al.</i> (2008)	Uma nova ideia, método ou dispositivo. O ato de criação de um novo produto ou processo. O ato inclui invenção, bem como o trabalho necessário para trazer uma ideia ou conceito em sua forma final.
Baregheh <i>et al.</i> (2009)	O processo de vários estágios em que as organização transformam ideias em novos e melhores produtos, serviços ou processos, a fim de avançar, competir e diferenciar-se com sucesso em seu mercado.

Fonte: Aliss e Deilami (2012)

ANEXO “B” – Participação do Produto Setorial
no Produto Global do Nordeste



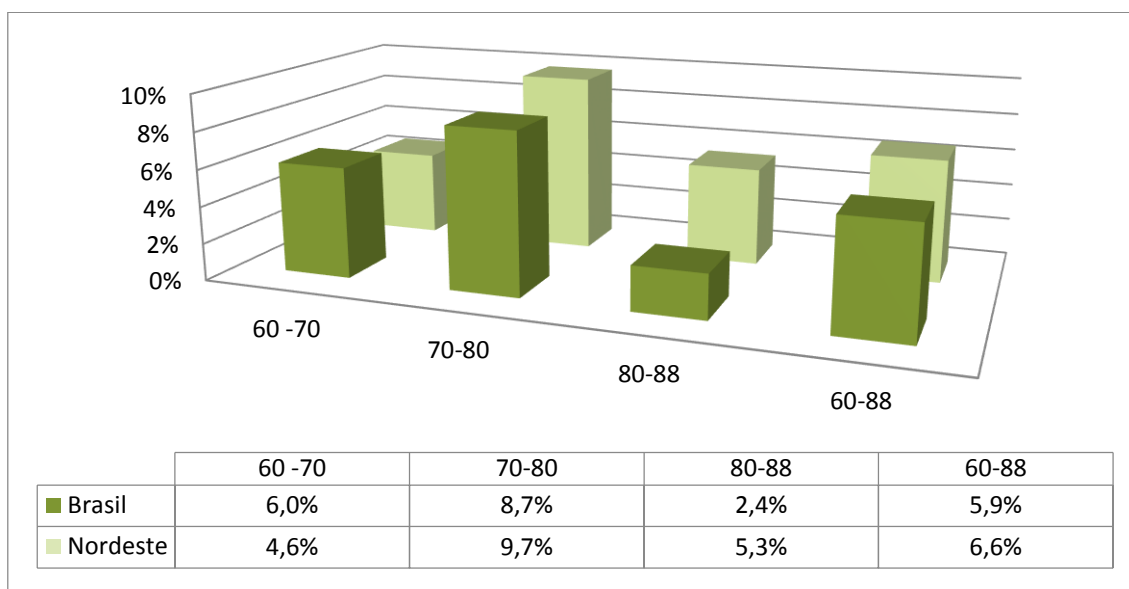
Fonte: Sudene 30 anos (1990)

ANEXO” C” - Evolução do Investimento e do Emprego na Agricultura
Segundo Projetos Aprovados pela SUDENE
Até 30-06-1969 – A preços de 1968 (1)

Anos	Nº Projetos	Valor (1) NCr\$ 1.000	Índice	Empregos Criados	Participação do “34 e 18” em NCr\$ 1.000	Índice
1965	2	10.492	100	760	5.919	100
1966	11	21.245	202	1.247	12.127	205
1967	52	95.070	906	3.502	66.191	1.118
1968	89	156.106	1.488	2.285	110.738	1.871
1969	36	84.836	809	1.463	61.420	1.038
TOTAL	190	367.749		9.257	256.395	

Fonte: Sudene 10 anos (1969)

ANEXO “D” – PIB Real a Custo de Fatores
Brasil e Nordeste



Fonte: Brasil – IBGE/ DECNA; Nordeste – Sudene/DPG/GCR

ANEXO “E” –POPULAÇÃO ATIVA E RENDA *PER CAPITA*

POPULAÇÃO ATIVA (A) E RENDA POR PESSOA OCUPADA (B) EM 1950				
FACULDADE	NORDESTE		CENTRO-SUL	
AGRICULTURA	(A) 664	(B) 3,7	(A) 5.617	(B) 10,6
INDÚSTRIAS	(A) 493	(B) 8,9	(A) 1.963	(B) 19,4
COMÉRCIO	(A) 244	(B) 25,4	(A) 1.963	(B) 30,3
OUTROS SERV.	(A) 699	(B) 6,6	(A) 2.548	(B) 24,4
TOTAL	(A) 5.100	(B) 6,6	(A) 10.906	(B) 16,5

FONTE: GTDN (1959)

ANEXO “F” - Nordeste e Brasil: Taxas de Crescimento Anual do PIB
da Indústria e do PIB Total
1960 - 1974

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

Períodos	PIB na Indústria		PIB Total	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960 – 1965.....	5,4	3,8	4,7	4,5
1960 – 1969.....	7,4	6,4	5,2	5,8
1965 – 1969.....	9,9	9,6	6,0	7,4
1971 – 1974.....	12,8	13,0	8,7	11,8
1960 – 1974.....	8,4	8,6	6,3	7,9

ANEXO “G” - Brasil e Nordeste: Índices de Produtividade Industrial Em Relação AO Padrão
Latino – Americano
1961 - 1969

Fonte: Sudene 10 anos (1980)

Discriminação	Números Índices		
	Brasil (1961)	Nordeste (1969)	
		Fábricas Tradicionais	Fábricas Novas
Setor de Fiação			
Equipamentos.....	64	71	113
Mão de Obra.....	46	80	112
Setor de Tecelagem			
Equipamentos.....	54	66	350
Mão de Obra.....	30	36	127

ANEXO “H” - Cultivo de Pastagens e Forrageiras Segundo Projetos Agrícolas Aprovados
Até 30/06/1969
(Em hectares)

Estados	Pastagens Exóticas	Melhoramento de Pastos Nativos	Palma	Outras Forrageiras (1)
Maranhão	16.966	6.255	---	439
Piauí.....	8.396	17.678	351	167
Ceará.....	5.313	7.191	170	3.318
Rio Grande do Norte.	5.230	2.101	50	81
Paraíba.....	30.626	18.706	2.052	2.019
Pernambuco.....	7.682	6.181	748	844
Alagoas.....	3.191	1.482	37	16
Sergipe.....	---	---	---	---
Bahia.....	12.080	582	---	99
Minas Gerais.....	34.328	8.275	4	4.733
TOTAL.....(2)	123.812	68.451	3.412	11.716

Fonte: Sudene 10 anos (1969)

ANEXO “I” - Distribuição dos Projetos Agrícolas Aprovados por Ramos de Atividade
Até 30-06-1969
(Preços Correntes)

Ramos de Atividade	Número de Projetos	Valor NCr\$ 1.000	%
Pecuária bovina de corte.....	88	189.268	54,5
Pecuária bovina de leite.....	51	79.307	22,9
Agricultura (1).....	18	35.048	10,1
Suinocultura.....	7	4.017	1,2
Avicultura.....	17	15.273	4,4
Agricultura e pecuária de corte.....	8	21.490	6,2
Prestação de serviço ao setor agrícola.	1	2.555	0,7
TOTAL	190	346.958	100,0

Fonte: Sudene 10 anos (1969)

ANEXO “J” - Nordeste: Área Colhida dos Principais Produtos
1966 - 1976

ANOS	TOTAL	Área Colhida (1.000 hectares)								
		Produtos Alimentares					Matérias-primas			
		Arroz	Banana	Feijão	Mandioca	Milho	Algodão	Cacau	Cana-De-Açúcar	Sisal
1966	8.709	675	77	1.336	817	1.801	2.693	428	552	330
1967	9.518	741	85	1.574	929	2.061	2.768	443	585	332
1968	9.868	785	96	1.565	994	2.128	2.934	402	620	344
1969	9.831	771	96	1.507	1.004	2.062	3.068	406	606	311
1970	9.030	763	95	1.199	995	1.701	2.953	412	625	287
1971	10.173	876	85	1.593	1.020	2.159	3.128	416	623	273
1972	10.435	892	85	1.640	1.033	2.192	3.233	406	659	295
1973	10.537	866	98	1.681	1.055	2.199	3.200	379	811	248
1974	10.413	737	92	1.629	1.051	2.392	3.044	485	773	263
1975	10.940	889	96	1.807	1.215	2.496	2.969	419	766	327
1976	10.656	941	106	1.668	1.192	2.192	3.049	428	840	311
1977	11.725	1.033	119	1.954	1.285	2.486	3.246	382	935	295

Fonte: Fonte: Sudene 10 anos (1969)

ANEXO “K” – Nordeste: Utilização das Áreas das Propriedades
1960 - 1975

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

ÁREA	Áreas (1.000 hectares)			
	1960		1975	
	Dados Absolutos	%	Dados Absolutos	%
Área Total.....	62.990	100,9	79.779	100,0
Lavouras.....	8.729	13,9	10.615	13,4
Pastagens.....	21.657	34,4	31.664	39,7
Outros.....	32.604	51,7	37.500	46,9

ANEXO "L" - Nordeste: Investimento e Emprego na Indústria por Ano
Situação em 30-12-1978

Fonte: Fonte: Sudene 20 anos (1980)

Anos	Investimento (Cr\$ Milhões) (1)			Emprego			Investimento por Emprego (Cr\$ Mil)
	Anual	Investimento		Anual	Acumulado		
		Valor	Índice		Número	Índice	
1960	1.925,9	1.952,9	100	6,449	6449	100	302
1961	1.902,0	3.854,9	197	11,957	18406	285	209
1962	1.910,6	5.765,5	295	9,876	28282	438	204
1963	2.577,8	8.343,3	427	7,098	35380	548	236
1964	4.960,0	13.303,9	681	9,930	45310	702	293
1965	3.290,6	16.595,9	849	8,871	54181	840	306
1966	5.961,9	22.557,8	1155	21,892	76073	1179	296
1967	14.729,2	37.287,0	1909	25,029	101102	1567	368
1968	10.270,3	47.557,3	2435	21,341	122443	1898	388
1969	10.208,2	57.765,5	2957	15,090	137533	2132	420
1970	14.013,1	71.778,6	3675	15,593	153126	2374	468
1971	11.567,3	83.345,9	4267	12,947	166073	2575	501
1972	8.870,9	92.216,8	4722	15,497	181570	2815	507
1973	19.959,8	112.176,6	5744	22,638	204208	3166	549
1974	39.912,3	152.088,9	7787	30,204	234412	3634	648
1975	17.292,3	169.391,2	8673	14,955	249367	3866	679
1976	34.271,1	203.652,3	10428	28,474	277841	4308	732
1977	17.970,2	221.622,5	11348	16,710	294551	4567	752
1978	11.783,2	233.403,7	11951	12,052	306603	4754	761

ANEXO “M” – Nordeste: Projetos Industriais Aprovados, Segundo a Natureza Setorial.
1960 - 1978

Destinação	Investimento (Cr\$ Milhões)	
	Números Absolutos	%
Bens de consumo não duráveis (1).....	64.167	27,5
Bens de consumo duráveis e bens de capital (2).....	35,682	15,3
Bens intermediários (3).....	133,554	57,2
Total	233.403	100

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

ANEXO “N” - Nordeste e Brasil: Taxas de Crescimento Anual do PIB
da Indústria e do PIB Total
1960 - 1974

Períodos	PIB na Indústria		PIB Total	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960 – 1965...	5,4	3,8	4,7	4,5
1960 – 1969...	7,4	6,4	5,2	5,8
1965 – 1969...	9,9	9,6	6,0	7,4
1971 – 1974...	12,8	13,0	8,7	11,8
1960 – 1974...	8,4	8,6	6,3	7,9

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

ANEXO “O” - NORDESTE E BRASIL: Projetos Industriais Aprovados,
por Gênero de Indústria.
1960-1978

Gêneros da Indústria	Projeto		Investimento		Emprego	
	Números	%	Valor(I)	%	Números	%
Extrativa Mineral	20	1,6	2.159	0,9	3.448	1,1
Minerais não metálicos	130	10,3	13.446	5,7	20.375	6,6
Metalúrgica	138	11,1	38.975	16,7	31.956	10,4
Mecânica	36	2,9	3.367	1,4	8.425	2,7
Material Elétrico	48	3,8	7.557	3,2	14.582	4,8
Material de Transporte	30	2,4	3.923	1,7	13.140	4,3
Madeira	18	1,4	1.602	0,7	3.082	1,0
Mobiliário	18	1,4	547	0,2	2.549	0,8
Papel e Papelão	42	3,3	7.631	3,3	7.747	2,5
Borracha	11	0,9	1.990	0,9	3.435	1,1
Couros e Peles	26	2,1	1.894	0,8	3.804	1,2
Química	142	11,4	64.516	27,7	29.313	9,6
Produtos Farmacêuticos e Veter.	9	0,7	715	0,3	1.261	0,4
Perfumarias, Sabões e Velas.	10	0,8	500	0,2	885	0,3
Matérias Plásticas	38	3,0	2.275	1,0	6.097	2,0
Têxtil	168	13,4	35.315	15,1	62.282	20,3
Vestuário	69	5,5	6.229	2,7	34.224	11,2
Produtos Alimentares	174	13,9	9.981	4,3	33.674	11,0
Bebidas	16	1,3	2.204	0,9	2.916	1,0
Fumo	3	0,0	49	---	323	---
Editorial e Gráfica	16	1,3	663	0,3	1.155	0,4
Diversos	20	1,6	1.325	0,6	414	1,4
Outros Setores Incentivados (2)	74	5,9	26.540	11,4	17.696	5,9
TOTAL	1.256	100	233.403	100	306.603	100

Fonte: Sudene 20 anos (1980)

ANEXO "P" - Evolução do Investimento e do Emprego na Indústria
Segundo Projetos Aprovados pela SUDENE
(Situação em 30-06-1969)

Anos	Investimentos a preços de 1968		Emprego		Número de Projetos
	Valores Absolutos (NCr\$ 1.000)	Índice	Números Absolutos	Índice	
1960.....	170.566	100	6.449	100	22
1961.....	165.552	97	11.957	185	20
1962.....	164.565	96	9.876	153	52
1963.....	282.011	165	7.098	110	59
1964.....	429.193	252	9.478	147	58
1965.....	295.470	173	8.871	137	58
1966.....	521.627	306	21.992	341	84
1967.....	1.364.403	800	25.029	388	160
1968.....	953.825	559	22.469	388	149
1969 (Junho)...	531.927	312	6.379	---	59
Total.....	4.879.139	---	129.598	---	721

Fonte: Sudene 10 anos (1969)

ANEXO “Q” - Andamento Físico dos Projetos Aprovados pela SUDENE
Segundo Classes de Indústrias
(Situação em 30-06-1969)

CLASSES DE INDÚSTRIA	Nova	Nova	Nova	Modernização	Modernização	Modernização	Total Classe Industrial
	Funcionando	Em Construção	Em Projeto	Projetada	em Andamento	Realizada	
00. Extrativa de P. Minerais.	2	4	5	2	3	1	17
10. Minerais Não Metálicos	12	23	28	9	9	6	87
11. Metalúrgicas	22	19	9	9	5	1	65
12. Mecânicas	4	4	5	1	---	---	14
13. Mat. Elétrico e Mat. de Com.	7	15	6	2	---	1	31
14. Material de Transporte	7	3	3	3	---	---	16
15. Madeira	4	10	3	1	---	---	18
16. Imobiliário	2	4	3	2	2	---	13
17. Papel e Papelão	6	7	9	2	2	2	28
18. Borracha	1	2	1	3	---	1	8
19. Couros e de Peles	---	4	1	2	4	---	11
20. Química	22	19	18	12	7	4	82
21. Prod. Farmacêuticos e Med.	---	2	---	---	2	---	4
22. Prod. de Perf., Sabões e Velas	---	2	2	---	1	1	6
23. Prod. de Materiais Plásticos	10	4	4	1	1	---	20
24. Têxtil	8	14	13	34	27	15	111
25. Vest., Calç. e Art. de Tecidos.	16	8	4	5	2	---	35
26. Produtos Artesanais	33	15	27	20	9	8	112
27. Bebidas	3	4	1	4	---	---	12
28. Fumo	---	---	1	---	1	---	2
29. Editoriais e Gráficas	---	---	6	1	---	1	8
30. Diversas	2	7	3	1	---	---	13
Telecomunicação	1	---	2	3	2	---	8
TOTAL	162	170	154	117	77	41	721

Fonte: Sudene 10 anos (1969)

