

Evolução Institucional da Sudene: gênese, extinção e recriação

Sudene's institutional evolution: genesis, extinction and recreation

RESUMO

Os objetivos deste artigo foram: analisar a evolução institucional da Sudene quanto à sua vinculação hierárquica no governo federal e as competências designadas em lei, e comparar os instrumentos de política da nova Sudene, recriada em 2007, com sua antecessora. Como método de investigação, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental. A primeira buscou as publicações acadêmicas dos últimos vinte anos sobre a Sudene. A segunda, pesquisou a legislação pertinente do período de 1959 a 2018. Os resultados mostram que apesar de ter sido vinculada ao ministério da integração nacional, quando da sua recriação, a Nova Sudene ganha competências, autonomia e poder político maior do que a instituída no início de sua história, quando foi vinculada diretamente à presidência da república.

PALAVRAS-CHAVE: Sudene. Desenvolvimento regional. Planejamento econômico.

Caroline Pereira Gomes
caroline.p15@hotmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres
rtorres@utfpr.edu.br
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Egon Bianchini Calderari
egonbianchini06@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Fabiane de Oliveira Beatrice
beatricefabiane@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Recebido: 19 ago. 2019.

Aprovado: 01 out. 2019.

Direito autoral: Este trabalho está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.



ABSTRACT

The objectives of this article were: to analyze Sudene institutional evolution regarding its hierarchical linkage to the federal government and the competencies designated by law, and to compare the policy instruments of the New Sudene, re-created in 2007, with its predecessor. As a research method, a bibliographic and documentary research was carried out. The first sought the academic publications of the last twenty years on Sudene. The second investigated the relevant legislation from 1959 to 2018. The results show that although it was linked to the ministry of national integration, when it was re-created, the New Sudene gained competence, autonomy and political power greater than that established at the beginning of its history, when it was directly linked to the presidency of the republic.

KEYWORDS: Sudene. Regional development. Economic planning.

INTRODUÇÃO

Criada em 1959, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi um órgão autônomo da administração pública federal vinculada diretamente à Presidência da República e teve como missão promover o desenvolvimento socioeconômico daquela região do país, já à época a mais pobre e desigual (BRASIL, 1959). A proposta de criação do órgão surgiu do relatório intitulado “Operação Nordeste”, de autoria de Celso Furtado (FURTADO, 1959a).

Foi extinta no ano de 2001, tendo sido transformada na Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), órgão meramente operador dos fundos destinados ao financiamento de investimentos na região (COLOMBO, 2012). Já em 2003, porém, o próprio Poder Executivo encaminha um projeto de lei ao Congresso Nacional para a recriação da Sudene. A nova Sudene, embora vinculada ao Ministério da Integração Nacional, foi incumbida de uma série de competências e responsabilidades, ganhando um protagonismo talvez mais acentuado do que aquele vislumbrado por Furtado à época da “Operação Nordeste”.

O artigo, então, propõe a seguinte pergunta de pesquisa: quais as competências, autonomia e poder de decisão da nova Sudene, comparada à sua evolução histórica, desde sua primeira criação em 1959?

A “OPERAÇÃO NORDESTE”: GÊNESE, EXTINÇÃO E RECRIAÇÃO DA SUDENE

Entre os anos de 1947 e 1961 houve um considerável agravamento das disparidades regionais no Brasil, decorrentes do processo de crescimento acelerado no pós-guerra e que se concentrou quase inteiramente no Centro-Sul, com incentivos à industrialização e substituição das importações no país e pela maior vantagem locacional para o tipo de atividade manufatureira. Nesse período o produto real do país aumentou a uma taxa média anual de 5,8% e a economia nordestina regrediu em relação à sua participação na renda nacional (ALBUQUERQUE, 1977).

A Sudene, desde seus primórdios, sofreu com as reações político-ideológicas das elites, que promoviam resistência às propostas planejadas, como por exemplo, o Projeto de Lei de Irrigação (de 1959) que buscava meio de controle da utilização de terras e água, uma espécie de reforma na organização territorial, desconcentrando o poder sobre esses recursos (DINIZ, 2009). Ao longo do tempo, principalmente no golpe de 1964, a Sudene abdicou das preocupações reais para as quais fora incumbida de resolver. Visava-se a expansão da integração produtiva do mercado interno promovida pela industrialização pesada. A Sudene naquele momento passa a servir de reforço da unidade e segurança nacional (CARVALHO, 2006).

De acordo com Silva e Almeida (2011), a Nova Sudene tem o objetivo de formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, avaliando os impactos econômico e social da política empregada por ela. Trabalha juntamente ao Ministério da Integração Nacional, aos ministérios

setoriais e aos órgãos e entidades das regiões para elaborar seu Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE).

MÉTODOS DA PESQUISA

Segundo Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa científica pode ser classificada quanto à sua natureza, aos seus objetivos e procedimentos. O presente trabalho assumiu a natureza de pesquisa aplicada, com o objetivo de pesquisa descritiva. Quanto aos procedimentos, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, com abordagem qualitativa do problema de pesquisa.

Foi realizada uma revisão sistemática da literatura, com base na publicação dos últimos 20 anos, consultada na base de dados “Periódicos da Capes”, utilizando-se a palavra-chave “Sudene” e filtrando as publicações nas áreas de Administração e Economia e Ciências Sociais; e na base de dados da “Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações” do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, utilizando-se os mesmos filtros.

Pesquisa documental de leis e decretos de criação e alteração de competências da Sudene desde 1959 na Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LEXML BRASIL) do governo federal, utilizando-se a palavra-chave “Sudene” e filtrando apenas “legislação” na categoria do documento. Também o mesmo referente aos instrumentos de política de desenvolvimento regional da Nova Sudene, em documentos disponíveis na página eletrônica oficial do órgão e nos Planos de Desenvolvimento Regional do Nordeste de 2007 em diante. Em relação ao PRDNE, foi encontrado apenas o plano com vigência de 2012 a 2015 no momento da pesquisa.

VINCULAÇÃO E COMPETÊNCIAS DA SUDENE NOS SEUS 60 ANOS DE EXISTÊNCIA

Foi acordo com as informações retiradas do LEXML, foi observado que no período de 1959 a 1964, a Sudene foi subordinada diretamente à presidência da República, na época do governo de Juscelino Kubitschek, quem a criou com a Lei nº 3.692. A Sudene nasce com a missão de planejar o desenvolvimento econômico do Nordeste e lhe são atribuídas competências de estudar, supervisionar e coordenar projetos.

Em 1964, a partir do golpe militar, a Sudene passa a se vincular ao Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (MECOR), com as mesmas competências administrativas. Em 1967 foi criado o Ministério do Interior (MINTER), pelo Decreto-lei nº 200, tornando uma série de entidades públicas federais, como a Sudene, vinculadas a ele.

Em 1990, o Ministério do Interior é extinto, e as funções de políticas de desenvolvimento regional passa ser competência da Secretaria de Desenvolvimento Regional, órgão de consulta e assessoria da Presidência da República. Explicitamente, a Sudene passa a ser vinculada a esta secretaria em 1991, a partir do Decreto nº 79, aí permanecendo até 1995. Nesse ano, a Sudene passa a se vincular ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Em 2001, a Adene é instituída e passa a se vincular ao Ministério da Integração Nacional, mediante a promulgação da Medida Provisória nº 2.145. Neste momento. É notória a preocupação, a partir do texto legal, de incumbir a agência de funções que visem a mitigação dos problemas administrativos do passado, como se observa nas competências de realizar estudos de viabilidade, fiscalização e auditoria de projetos.

Já em 2007, com a Lei Complementar nº 125, a Sudene é recriada e mantém-se vinculada ao Ministério da Integração Nacional, assumindo novas competências, em contraponto àquelas designadas à Adene. Passa a integrar o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e assume o compromisso com o desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável.

DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DA NOVA SUDENE

Neste tópico, são apresentados os quadros abaixo com as diretrizes e especificações das ações da Nova Sudene.

Quadro 1 – Diretrizes e objetivos estratégicos da nova Sudene, 2013-2018

Diretrizes	Objetivos
Diretriz 1 – Promover a competitividade sistêmica da base produtiva do Nordeste	1.1 Promover o aumento da competitividade, com o fortalecimento da cadeia produtiva 1.2 Fortalecer a infraestrutura da região 1.3 Ampliar a aplicação dos recursos dos fundos de investimento 1.4 Acrescentar a abordagem regional nas políticas nacionais 1.5 Fortalecer a administração pública
Diretriz 2 – Universalizar o acesso a ativos estratégicos	2.1 Incentivar a qualidade da educação 2.2 Propor soluções viáveis ao semiárido 2.3 Propor a sustentabilidade regional 2.4 Incentivar a atuação do sistema regional de Defesa Civil
Diretriz 3 – Promover a excelência técnica e a qualidade na gestão da Sudene	3.1 Valorizar a modernização da gestão e dos seus servidores 3.2 Garantir a qualidade da gestão de informações, com a proteção do banco de informações 3.3 Garantir uma modernização das instalações internas e qualidade do ambiente de trabalho.
Diretriz 4 – Fortalecer a imagem da Sudene	4.1 Melhorar a comunicação interna externa 4.2 Transformar o colegiado da Sudene em fórum de discussão de ações estratégicas a respeito do tema de desenvolvimento regional

Fonte: Sudene (2016).

Quadro 2 – Ações da política de desenvolvimento regional da nova Sudene para 2018

Ação	Finalidade
4640	Tem o objetivo de capacitar os empreendedores locais para aumento da competitividade, por meio de cursos para qualificar a mão-de-obra.

Ação	Finalidade
20WQ (Plano Orçamentário 004)	Tem como foco a realização de planejamento regional, deve ser realizado todo o estudo regional, identificando limitações, monitorando ações governamentais e identificando potencialidades.
20WQ (Plano Orçamentário 005)	Visa a implantação de iniciativas em relação às Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional, utilizar ações sociais para apoiar as iniciativas da Sudene.
Ação 20WQ (Plano Orçamentário 006)	Desenvolver sistema de integração de dados com os demais órgãos federais, criação de software de gerenciamento de dados para ações de desenvolvimento regional.
Ação 8917	Melhorar o poder público local por meio de parcerias para capacitação dos servidores de modo que se consiga identificar os problemas e fortalecer o planejamento.
Ação 8340	Incentivo à inovação local, de forma que se possa empregar novos meios e produtos para ter um espaço no mercado, incentivando o empreendedor a fazer isso.
Ação 214S	Tem o objetivo de fornecer infraestrutura, com apoio a toda cadeia produtiva, aquisição de insumos, máquinas e equipamentos, promovendo intercâmbio e capacitação aos empreendedores.
Ação 8902	Promover a sinergia interministerial e entre os diversos níveis governamentais para expandir os investimentos regionais.

Sudene (2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo analisar a evolução institucional da Sudene nos seus 60 anos de existência em relação à sua vinculação hierárquica no governo federal e as competências a ela designadas em lei. Além disso, foi proposta uma análise dos instrumentos de política de desenvolvimento regional da nova Sudene.

A partir da pesquisa bibliográfica e documental realizada nesta pesquisa, verificou-se que nos anos de 1990 a 1994 a Sudene esteve vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional, sob a qual passou a execução de planos subordinados aos nacionais, sem a mesma autonomia de seus primeiros anos de existência, onde recebeu independência quanto ao planejamento de diretrizes.

Quando Adene, o esvaziamento do quadro de pessoal, o enxugamento da sua estrutura, a subordinação, o encolhimento do Conselho Deliberativo e a exclusão de instituições-membro, podem ser indicativos de uma perda de capacidade política e de articulação com demais órgãos.

O elemento mais inovador da nova Sudene é o objetivo explícito de desenvolvimento sustentável ambiental. Embora seja perceptível a evolução da concepção de planejamento do desenvolvimento do Nordeste, levando-se em conta a complexidade e a heterogeneidade social, econômica e ambiental da região, ao longo do tempo, em contraste às ações públicas quase que exclusivas de combate à seca na primeira metade do século XX, esse amadurecimento é mais evidente na lei de instituição e nas diretrizes e objetivos da nova Sudene.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, T. H. C. **A ação da Sudene para o desenvolvimento regional**. Brasília: Minter, 1977.
- BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. **Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências**. Rio de Janeiro: Presidência da República [1959]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 16 dez. 2018.
- CARVALHO, F. F. **A Extinção da Sudene: um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil**. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285395>. Acesso em: 8 ago. 2018.
- COLOMBO, L. A. **A ascensão e queda de uma instituição: a SUDENE no sistema federativo brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/955>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- DINIZ, C. C. Celso **Furtado e o desenvolvimento regional**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, set. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001. Acesso em 18 mai. 2018.
- FURTADO, C. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959a.
- LEXML BRASIL. **Rede de informação legislativa e jurídica**. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2018
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.
- SILVA, A. M. A.; ALMEIDA, M. **Desafios de uma nova política regional para o Nordeste**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA), Brasília, n. 5, jun. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5625/1/BRU_n5_desafios.pdf. Acesso em: 23 mai. 2018.
- SUDENE. **Ações, programas e diretrizes orçamentárias**. Sudene: Recife, 2018. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/acoes-programas-e-diretrizes-orcamentarias>. Acesso em 29 dez. 2018.
- SUDENE. **Realinhamento estratégico das ações da Sudene no processo de planejamento do desenvolvimento regional**. Sudene: Recife, 2016. Disponível em: <http://sudene.gov.br/images/2017/arquivos/realinhamento-estrategico-12-2016.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2018.