



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

BRASIL E AMÉRICA – SÉCULOS XX-XXI

Análise da instituição da SUDENE no desenvolvimento regional do Nordeste brasileiro (1959-1973)

*Analysis of the institution of SUDENE in the regional development
of the Brazilian Northeast (1959-1973)*

Juliano Vargas; DECON/PPGPP/UFPI; brazil.juliano@gmail.com

Tarcio Bruno dos Santos Resende; DECON/UFPI; tarcioresende@ufpi.edu.br

RESUMO: Neste artigo analisamos o papel da SUDENE no desenvolvimento regional do Nordeste (NE) brasileiro de 1959 a 1973. Primeiramente, apresenta-se a formação socioeconômica do NE do século XVI até os anos 1950. Então, mostram-se as características da SUDENE, via seus planos diretores com suas diretrizes e ações previstas. Conclui-se que foi relevante a instituição da SUDENE para o NE no período analisado, tendo contribuído efetivamente para um melhor desempenho regional em relação ao período anterior. Seus resultados econômicos em geral foram mais robustos comparativamente do que a média nacional até o “milagre econômico” (que voltou-se à região Centro-Sul do país).

Palavras-chave: Celso Furtado. Nordeste brasileiro. SUDENE. (Sub)desenvolvimento.

ABSTRACT: In this article, we analyze the role of SUDENE in the regional development of the Brazilian Northeast from 1959 to 1973. First, there is a presentation of the socioeconomic formation of the NE from the 16th century to the 1950s. Then, the characteristics of SUDENE are shown, via its master plans with its guidelines and planned actions. It is concluded that the institution of SUDENE was relevant for the NE in the analyzed period, having effectively contributed to a better regional performance in relation to the previous period. Its economic results in general were more robust compared to the national average until the “economic miracle” (which turned to the Center-South region of the country).

Keywords: Celso Furtado. Brazilian Northeast. SUDENE. (Under)development.



1 Introdução

Do processo histórico mundial de desenvolvimento socioeconômico emergem disparidades entre nações e suas regiões. Foi o que aconteceu no Brasil, em que regiões possuem maior – por vezes muito maior – renda *per capita* e produção industrial do que outras. Surgiram, assim, tensões socioeconômicas entre a região Nordeste e o Centro-Sul do país. É nesse contexto que foi instituída a Lei nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959, que criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Foi idealizada pelo economista paraibano Celso Monteiro Furtado (1920-2004), que vislumbrou aumentar o produto interno bruto (PIB) regional e reduzir disparidades entre o NE e o Centro-Sul.

Destarte, neste artigo o objetivo geral é analisar o papel da SUDENE, respondendo ao seguinte questionamento: qual foi sua importância econômica no desenvolvimento regional dos estados nordestinos entre 1959 e 1973? Para atingir o objetivo geral, a pesquisa possui como objetivos específicos: i) caracterizar o processo de formação socioeconômica da região NE do Brasil; ii) examinar as propostas da SUDENE – via planos diretores – para o desenvolvimento regional no período estudado.

Com isso, pretende-se resgatar as contribuições de Celso Furtado para a análise do processo de desenvolvimento regional e suas implicações para a região Nordeste do Brasil, retomando o papel pioneiro de planejamento da SUDENE. Assim, busca-se contribuir originalmente à literatura econômica.

Os procedimentos metodológicos adotados neste artigo são eminentemente qualitativos e indutivos, de cunho exploratório. Para a revisão de literatura, será utilizada bibliografia de fontes secundárias. Desta forma, foram consultados estudos de pesquisadore(a)s da área de desenvolvimento regional com focos na teoria cepalina e na região Nordeste (em especial, Furtado). Quanto à utilização de informações numéricas, serão consultados dados oficiais provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema de Contas Regionais da SUDENE, além de materiais analíticos de pesquisas de estudioso(a)s da temática.

O recorte temporal desta investigação inicia-se em 1959 e se estende até 1973, sob a justificativa de ter sido o período que englobou a vigência do I Plano Diretor



(1961-1962); II Plano Diretor (1963-1965); III Plano Diretor (1966-1968) e IV Plano Diretor (1969-1973). Desta feita, a adoção desse recorte abrange o período de criação da SUDENE e os quatro planos diretores instituídos por lei como forma de implementação de uma política de desenvolvimento regional pensada para a região, além de contemplar o período imediatamente posterior à saída de Furtado à frente da instituição.

Além desta introdução e das considerações finais, a pesquisa consiste em duas seções, cada uma alinhada a um objetivo específico. Na primeira consta a caracterização do processo de formação socioeconômica do Nordeste, que motivou a criação da SUDENE. À luz do explanado anteriormente, a segunda destina-se a examinar as propostas da instituição para o desenvolvimento regional nordestino.

2 Formação socioeconômica do Nordeste

Na presente seção trata-se da formação socioeconômica do Nordeste e de suas principais características: primeiramente do século XVI até o XIX e, na sequência, do início do século XX até a década de 1950.

2.1 Nordeste: do século XVI até o XIX

A colonização no século XVI no Brasil foi fundamentalmente ligada à atividade açucareira na região Nordeste. A metrópole utilizou, inicialmente, mão de obra indígena, a qual foi de extrema importância para a acumulação inicial de capital, sendo posteriormente substituída pela mão de obra africana, que possibilitou uma produção mais eficiente (lucrativa). A renda gerada na colônia estava concentrada nas mãos dos proprietários de engenhos de cana-de-açúcar (FURTADO, 2007).

Por conseguinte, a produção açucareira se tornou a principal fonte de riqueza na colônia. Em um ano favorável, por exemplo, a renda líquida gerada com a atividade açucareira chegava a representar 60% do montante total de riqueza gerado. Todo o processo produtivo estava centrado nos engenhos, assim como a renda. Estima-se que cerca de 90% da renda gerada pela economia do país convergia para as mãos dos comerciantes e dos proprietários de engenhos (FURTADO, 2007).

Desse modo, desde o século XVI, iniciou-se um processo de concentração e de desigualdade de renda via especialização da produção desta *commodity* no Nordeste. Devido ao emprego de mão de obra escravizada sem direito à remuneração pelo



trabalho exercido, boa parte da renda gerada era gasta no exterior com compra (conspícua) de artigos de consumo importados, não havendo um fluxo monetário que proporcionasse o desenvolvimento de outras atividades econômicas internamente.

Assim, a economia escravista açucareira consistia essencialmente na venda ao mercado externo. Com a redução da demanda, iniciou-se um processo de declínio econômico da região Nordeste. Tal procura se reduzia no Brasil em momentos específicos devido ao início da produção em larga escala em outros lugares do mundo, mormente na região das Antilhas (inclusive por holandeses saídos do Nordeste brasileiro após a retomada desse território pela Coroa Portuguesa). Todavia, segundo Furtado (2007, p. 91), “a economia açucareira do Nordeste [...] resistiu mais de três séculos às mais prolongadas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa”.

Importante ressaltar que, mesmo com oscilações de preços, forte concorrência e até recessões, a produção de açúcar permaneceu com intenso crescimento na faixa litorânea do NE. Isso pelo fato de haver a especialização no cultivo da cana-de-açúcar, o que resultou na expansão territorial e produtiva. Então, surgiu a necessidade crescente de animais de tiro, mas não seria possível a criação de gado na faixa litorânea em virtude dos conflitos gerados pelo risco de entrada dos animais nas plantações (FURTADO, 2007).

Diante disso, sucedeu-se a separação da economia essencialmente em duas atividades: a açucareira e a criatória. A criação de gado nasceu da necessidade da produção açucareira por carne (para alimentação dos escravizados, uso da tração animal e de seu couro – por exemplo, para cordoaria). Sendo assim, a pecuária se difundiu no interior do Nordeste, com ocupação extensiva de terras e baixa rentabilidade na sua etapa inicial. A renda total gerada nessa atividade econômica na região não passaria de 5% do total do valor total da exportação de açúcar (FURTADO, 2007).

Levando em conta o viés da oferta, não havia motivos que limitassem a expansão da atividade criatória. Porém, considerando-se a demanda, esses fatores eram relevantes, com que a atividade criatória nordestina era uma atividade ali dependente da atividade açucareira. Mas a atividade criatória não necessitava de grandes recursos



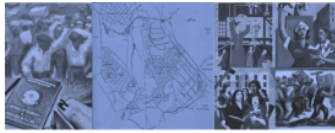
iniciais como a açucareira, fator atrativo para os colonos descapitalizados (FURTADO, 2007).

De acordo com Andrade (2005), durante o século XVIII, a ocupação da pecuária tomou duas direções: uma subiu pelo rio São Francisco acompanhando o seu curso e outra seguiu para o Norte, ocupando o interior da região que hoje é o estado do Piauí. Possuindo melhores condições naturais e geográficas para a atividade criatória, as fazendas no Piauí logo se tornaram as mais importantes do Nordeste. A atividade se expandiu para os atuais estados do Maranhão e Ceará, ocupando o interior nordestino.

Como resultado, a atividade criatória expandiu-se com o aumento do rebanho e, em pequena escala, com a inserção de mão de obra. Como a atividade foi ficando mais distante do litoral, a possibilidade de melhores rendimentos era reprimida, reduzindo a produtividade econômica. À medida que a atividade criatória crescia, a renda média da população era reduzida. No interior do Nordeste, a criação de gado estava restrita à subsistência de sua população, fator importante para a formação estrutural da região – a agricultura era uma atividade de subsistência de escala reduzida (FURTADO, 2007).

As duas atividades econômicas nordestinas começaram um processo de decadência que teve início na metade do século XVII, o que veio a ser um traço importante da região mesmo no século XX. As atividades permaneciam com a mesma estrutura, tanto nas etapas de contração quanto nas de expansão. Havendo características diferentes em ambas, a economia açucareira requeria maiores investimentos, enquanto a criatória não necessitava de grande capital. Enquanto a atividade açucareira necessitava de importação de mão de obra (escravizada) e equipamentos para continuar a se manter, na pecuária não eram necessários grandes gastos, o que proporcionou a intensa oferta de mão de obra. Ao diminuir a demanda externa, a atividade açucareira mostrou relativo enfraquecimento marcado pela baixa no preço internacional deste produto, o aumento dos preços dos escravos e a concorrência com o açúcar das Antilhas, além da emigração da mão de obra especializada para outras atividades dentro do Brasil (FURTADO, 2007).

Em decorrência da decadência da economia açucareira, a população era atraída para o interior da região Nordeste. Assim, com a pecuária em expansão, integrando a



mão de obra antes empregada no sistema açucareiro, houve queda da renda monetária, culminando na redução da produtividade econômica. Conforme Furtado (2007, p. 106): “de sistema econômico de alta produtividade em meados do século XVII, o Nordeste foi se transformando progressivamente numa economia na qual grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir”. Essas particularidades estiveram presentes nos séculos posteriores.

Entre fins do século XVIII e o início do XIX, a produção açucareira entrou em um novo período de prosperidade devido a fatores externos. Em virtude da primeira Revolução Industrial (1760-1870) movida pela intensa demanda de algodão na Grã-Bretanha, o Nordeste iniciou a plantação desse produto que chegou a ser o segundo em exportações no Brasil. Dessa maneira, a atividade econômica nordestina se expandiu e se diversificou entre pecuária, açúcar e algodão. Isso contribuiu para um aumento da população na região. Durante a década de 1860, quando ocorreu a Guerra Civil nos Estados Unidos (1861-1865), elevou-se o preço do algodão e a produção aqui se intensificou (casos do Maranhão e do Ceará). De acordo com Furtado (2007, p. 194), esse crescimento contribuiu para “criar um desequilíbrio estrutural na economia de subsistência, à qual sempre revertia a população nas etapas subsequentes”. Assim, a região foi consolidando, ao logo de sua formação, esses problemas estruturais.

No começo do século XIX, o café assumiu o papel de principal produto produzido e exportado pela economia brasileira. Na metade daquele século, ele já era responsável por mais de 40% do valor das exportações do país. A produção do café se concentrou nas regiões Sul e Sudeste do Brasil e proporcionou mudanças estruturais no país, com os responsáveis pela cultura do café vindo a dominar os interesses políticos e econômicos, o que acabou por fazer com que a região Nordeste deixasse de ser o centro econômico nacional. Com a queda no preço do algodão e do açúcar, a economia nordestina de caráter mais dinâmico entrou em estado de atrofiamento e permaneceram as atividades de subsistência (como a pecuária), o que dificultou o desenvolvimento da região nas décadas posteriores (FURTADO, 2007).

Soma-se a isso o fato de no final do século XIX o sertão nordestino ter sido atingido por uma grande seca (1877-1879), a maior da história do Brasil, a qual causou mudanças socioeconômicas drásticas na região, devastando as principais atividades



econômicas, matando milhares de pessoas e gerando intenso processo migratório para outras regiões do país. Foi neste período que o Nordeste atraiu a atenção do governo central para os seus problemas sociais, iniciando-se planejamentos para estudar e reduzir ali os efeitos da seca.

2.2 Nordeste: início do século XX

Em virtude da grande seca e de seus efeitos deletérios, o Nordeste recebeu a primeira grande intervenção estatal com o propósito de melhor acessar recursos hidráulicos. Com isso, em 1909 foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) que, em 1919, foi transformada na Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) e, em 1945, virou Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) – instituição que atua com este nome até o presente. Essa intervenção inicial do Estado avançou no conhecimento do Nordeste semiárido no que se refere às suas potencialidades e aos limites do solo. Porém, não houve progressos reais e entendimentos mais aprofundados sobre sua estrutura socioeconômica (OLIVEIRA, 1993).

Paralelo a esse acontecimento, após a abolição da escravidão (1888) foi iniciado o processo de transição da produção agrícola para a indústria urbana. A região cafeeira concentrada na região Sul/Sudeste, principalmente no estado de São Paulo, usufruindo de circunstâncias favoráveis (com intensa acumulação de capital e abundância de mão de obra) consolidou as condições para expandir a indústria. A região Nordeste acabou por ficar muito dependente do mercado interno para a venda de seus produtos. Assim, os estados do Centro-Sul concentrariam o poder econômico e industrial. A tabela 1 denota este panorama.

Tabela 1 - Unidades industriais por região do Brasil (1907)

Regiões do Brasil	Estabelecimentos	Empregados	Capital empregado	Valor da produção
			Em contos de réis	
Centro	820	39.981	185.257	230.856



Nord	440	3	1	1
este		8.438	41.686	23.919
Nort	146	3	1	3
e		.707	6.967	2.165
Sude	1.068	4	2	2
ste		7.463	42.346	07.588
Sul	784	2	7	1
		2.252	9.721	47.008
Tota		1	6	7
l nacional	3.258	50.841	65.977	41.536

Fonte: IBGE (1907).

Como pode ser observado, em 1907 o Sudeste já demonstrava ser a região industrialmente mais desenvolvida do país. Possuía naquele ano 32,7% das unidades industriais, com valor de produção atingindo 27,9% do total nacional. Importante evidenciar que apenas o estado de São Paulo já detinha em valor de produção 118.087 em contos de réis, o equivalente a 15,9% do total nacional. Enquanto isso, o Nordeste possuía 13,5% do total de estabelecimentos industriais, o equivalente a 16,7% do valor de produção total nacional.

Isso pode ser explicado em razão das características da formação econômica do Nordeste, que levou à falta da modernização da economia na região que resultou na enorme mão de obra disponível, dados os altos custos com transportes, acumulação de capital concentrada nos proprietários de engenhos, pecuária e agricultura de subsistência. Isso distingue-se do setor cafeeiro na região Sudeste, onde houve implantação de ferrovias e de urbanização nos centros urbanos (CANO, 2007).

Com a Revolução de 1930 no Brasil rompendo o pacto oligárquico (“política do café com leite” da República Velha), o Estado veio a ser liderado pela burguesia industrial de representantes dos interesses econômicos do Centro-Sul que se tornou o centro capitalista. Isto reverberou na incapacidade de as indústrias do Nordeste competirem com as do Centro-Sul, seja no preço, seja na qualidade. Assim, restou ao Nordeste o caminho da concentração e da centralização do capital, levando a reforçar as disparidades na região (OLIVEIRA, 1993).

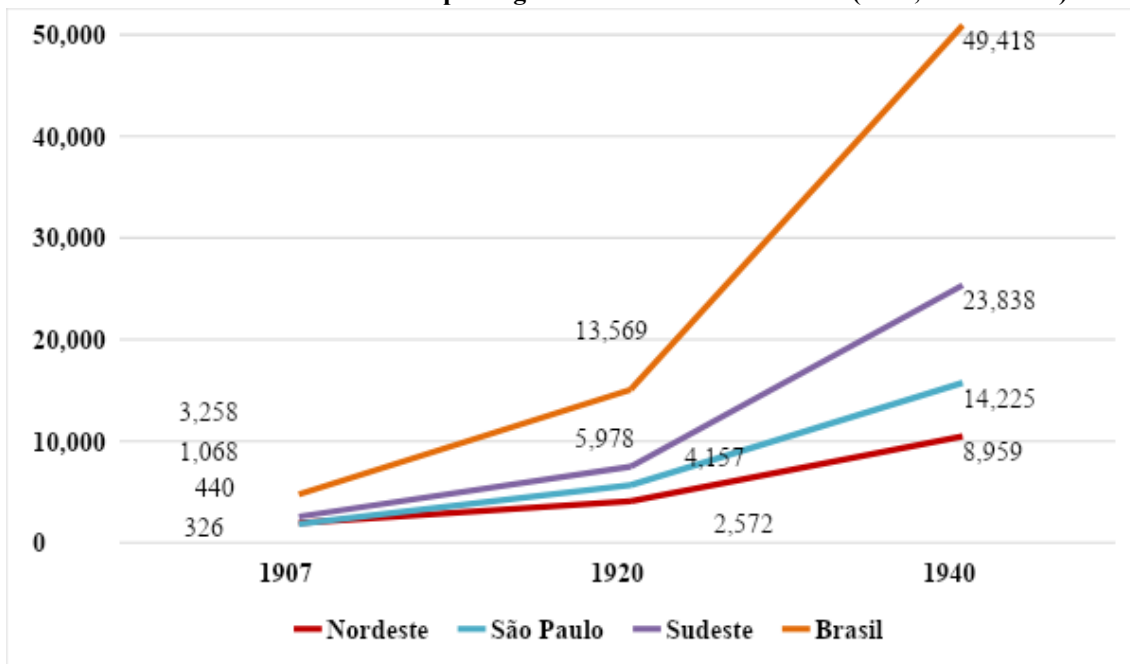
Foi neste período que iniciou o chamado desenvolvimentismo¹ brasileiro (1930-década de 1980), com a centralização do poder sob o comando da elite industrial.

¹ “Entende-se por ‘desenvolvimentismo’ a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (FONSECA, 2015, p. 51).



Surgiu um projeto deliberado de industrialização planejada, almejando defender os interesses do capital industrial privado nacional (BIELSCHOWSKY, 2004). Esse projeto de industrialização concentrou-se no Centro-Sul do Brasil, como observado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Unidades industriais por regiões selecionadas e no Brasil (1907, 1920 e 1940)



Fonte: IBGE (1907, 1920 e 1940).

De acordo com o gráfico 1, entre o início do século XX e os anos 1940, em todo o Brasil houve aumento do número de indústrias. O Sudeste foi a região com a maior quantidade delas (concentrando 48,2% do total) e, no período de 1907 até 1939, houve um aumento de 2.132% dos estabelecimentos industriais na região. O Nordeste concentrava 16,31% das indústrias do país em 1907, número inferior ao possuído pelo estado de São Paulo isoladamente: 28,79%. Com a Revolução de 1930, houve ruptura nas barreiras inter-regionais e o início da integração nacional, com produtos da região Sudeste chegando com facilidade às regiões periféricas do país. Isto resultou na elevação das disparidades entre as regiões nas décadas posteriores, o que culminou com fluxos migratórios inter-regionais (OLIVEIRA, 1993).

No censo industrial de 1950, as unidades industriais do Nordeste tiveram crescimento de 51,95%, saltando de 8.959 para 17.246 (19,31% das indústrias do país). A região Sudeste neste período concentrava 46,69% dos estabelecimentos industriais,



sendo que o estado de São Paulo sozinho concentrava 27,52% das indústrias nacionalmente.

2.3 Nordeste pré-SUDENE: a década de 1950

Desde o início dos anos 1930, o Nordeste tinha atraído a atenção do governo federal com a criação sequencial da IOCS, IFOCS e DNOCS. Além disso, em 1948 foi criada a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e em 1945 iniciou-se o funcionamento de duas unidades geradoras do complexo hidroelétrico de Paulo Afonso no estado da Bahia. Foram todas tentativas do governo federal de resolver os problemas das secas na região usando as potencialidades do rio São Francisco no intuito de desenvolvê-la via expansão da rede de eletricidade.

O país adentrou essa década sob o segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954). Logo em 1951, o NE vivenciou outra grande seca e constatou-se que as instituições antes criadas foram ineficientes para reduzir os efeitos socioeconômicos danosos à população. Assim, em 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), como forma de prestar assistência para a população por meio da oferta de crédito. Devido à instituição da Assessoria Econômica, órgão técnico ligado à Presidência da República, observou-se a necessidade do planejamento regional (por parte do Estado) para superar os obstáculos vivenciados na região. De acordo com Tavares (1991, p. 19): “a Assessoria combateu a ideia predominante que reduzia os problemas do Nordeste ao fator climático, e transferiu o foco de atenção para o plano econômico”.

Mas a região continuou em atraso e as disparidades regionais persistiram. Em 1956, Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961) assumiu a presidência do país e instituiu o Plano de Metas (1957-1961), com investimentos a serem realizados em cinco (5) anos, em especial nas áreas de infraestrutura e educação. Além disso, iniciou-se a construção de Brasília, nova capital do país, com esforços para intensificar o desenvolvimento industrial no Centro-Sul.

Em 1958, o Nordeste sofreu outra seca muito severa, suscitando intenso êxodo rural. Nesse período, o DNOCS chegou a empregar 400.000 pessoas e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) outras 140.000, número recorde até então. Além disso, houve grande fluxo migratório nordestino para a construção de Brasília e de seu entorno (HIRSCHMAN, 1961).



Com problemas socioeconômicos, a região Nordeste viveu um período de tensões políticas. Surgiram grupos sociais reivindicando mudanças. As Ligas Camponesas (organização ligada ao Partido Comunista do Brasil – PCB) e setores da Igreja Católica se juntaram a outros movimentos sociais para discutir a pobreza e as disparidades regionais. A participação do Nordeste no PIB nacional só diminuía, com que JK solicitou assistência do então diretor do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE), o economista Celso Furtado, em busca de soluções para a região. A obra *Furtadiana* que traz as linhas gerais das políticas desenhadas para a região chama-se “*Operação Nordeste*” (1959).

Nela Furtado apresentou a tese da necessidade de superar os desequilíbrios regionais por meio da ação planejada do Estado como forma de eliminar os traços históricos que marcaram o desenvolvimento do Nordeste. Para isso ocorrer era necessária independência administrativa para que se coordenasse as ações e diretrizes, acima das disputas partidárias existentes no Nordeste. Dentre os principais pontos estava o plano de ação de estimular a economia em meio à seca, fortalecendo a economia e estimulando a colonização de regiões úmidas (o que diferia das políticas anteriores para o Nordeste, que se baseavam em construções de açudes). Outro ponto tinha como objetivo o aumento dos investimentos industriais, uma política de desenvolvimento industrial que reduziria a distância do Nordeste em relação ao Centro-Sul (PINTO, 2020).

Então, em 1958, coordenado por Furtado, foi criado o Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Em 1959 foi publicado o relatório com os diagnósticos do Nordeste para o governo JK, documento este com o título de “*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*” (UPDEN).

O seu diagnóstico partia da compreensão de que o problema do Nordeste era uma questão federativa. Desse modo, a região necessitava libertar-se da posição de mero fornecedor de matérias-primas ao Centro-Sul do país, a preços baixos, e que recebia em troca, a preços bem mais elevados, produtos manufaturados (JURGENFELD, 2020, p. 103).

Diante disso, o UPDEN foi pioneiro no seu entendimento sobre a região, sendo um estudo técnico que elaborou um plano de ações estratégico com políticas deliberadas de Estado para (tentar) romper com o subdesenvolvimento nordestino.



2.3.1 Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)

O relatório foi escrito por Furtado, mas assinado pelo GTDN (1959, p. 9). Buscou analisar os problemas regionais e fazer recomendações para intervenção estatal via planejamento. Constatou que a maneira como se deu a formação econômica do Nordeste gerou desigualdades:

a disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste o Centro-Sul do país, constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional. Essa disparidade é maior que a observada entre as economias do Centro-Sul e a dos países industrializados da Europa Ocidental. O Nordeste brasileiro se singulariza no Hemisfério Ocidental como a mais extensa e popular zona de nível de renda inferior a cem dólares por habitante.

Assim, o relatório detectou que mecanismos institucionais contribuíram para o empobrecimento do Nordeste, quais sejam: a concentração de renda da economia açucareira, predominância de atividade de subsistência e a política de industrialização com subsídios que favoreceram a região mais desenvolvida (culminando na transferência de rendas do Nordeste para Centro-Sul), além do sistema tributário federal em conjunto com os tributos estaduais e municipais. As políticas de combate à seca por meio de auxílios ou de construção de açudes não conseguiriam (como não lograram desde sempre) dirimir esse problema.

Dessa forma, o relatório apresentou quatro diretrizes básicas: i) intensificação dos investimentos industriais; ii) transformação da economia agrícola de forma a ofertar alimentos nos centros urbanos; iii) elevar a produtividade no semiárido e torna-lo mais resistente as secas; iv) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste para as terras úmidas do Maranhão em condições de receber o excedente populacional (GTDN, 1959).



Tabela 2 - População e renda de regiões selecionadas e do Brasil (1956)

Região	R	População (mil hab.)	Renda total		Renda <i>per capita</i>	
			Bi. Cr\$)	(Mi. US\$)	r\$	S\$
Norte	N	3.958	5	40,9	.319	11
Nordeste	N	8.714	02,2	.802,5	.461	6
Centro-Sul	C	7.135	36,9	1.232,8	7.151	03
Brasil	B	0.080	64,1	3.476,2	2.718	24

Fonte: GTDN (1959).

De acordo com a tabela 2, a renda *per capita* do Nordeste era inferior a 100 dólares, incluindo-a entre as regiões menos desenvolvidas do mundo. Com a população equivalente a 50% do Centro-Sul, a renda *per capita* auferida no Nordeste em cruzeiros era 31,8% menor. Assim, o problema das disparidades entre essas duas regiões demonstrou ser o mais grave problema socioeconômico nacional.

A industrialização foi vista como a saída para enfrentar este problema, nos marcos do pensamento estruturalista da CEPAL. Com o setor industrial desempenhando papel primordial de aumentar a produtividade e sendo o elemento dinâmico para elevar o PIB regional, deveria ser a principal atividade da região. Isso potencialmente diminuiria o subdesemprego nos centros urbanos e criaria uma nova classe dirigente (ARAÚJO, 2000). Para tanto, Furtado elaborou uma estratégia sob três pilares:

- 1) instalação de indústria de base, em especial a siderurgia; 2) aproveitamento industrial da matéria-prima local para vender produtos industrializados ao Centro-Sul e para exportação a outros países; 3) reorganização das indústrias tradicionais, como a têxtil e algodoeira (JURGENFELD, 2020, p. 108).

Entre outras ideias presentes no UPDEN, estava o governo federal desempenhando um papel ativo, auxiliando de forma técnica os governos estaduais, com apoio para criação de comissões de planejamento, havendo assim uma cooperação entre as unidades federativas com vistas ao desenvolvimento econômico.

Em março de 1959, JK enviou ao Congresso Nacional o projeto para a criação da SUDENE. Furtado influenciou a decisão de deputados e senadores, auxiliando diretamente na articulação política para a aprovação da fundação da instituição em maio do mesmo ano (JURGENFELD, 2020).



**XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas**
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



**ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA**



3 Propostas e métodos adotados pela SUDENE

Nesta seção serão abordadas as características da SUDENE, os quatro Planos Diretores aprovados por lei, as formas básicas de investimento da instituição e os principais resultados socioeconômicos obtidos.

3.1 Características da SUDENE

Com as observações do relatório do GTDN, foi sugerida a criação de um órgão de transição entre as propostas e a concretização do planejamento. Assim, em 1958 o GTDN foi transformado no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), com sede em Recife. As discussões neste órgão levaram à criação de uma autarquia federal, que visava à simplificação executiva de um órgão de administração descentralizado.

Com isso, em 15 de dezembro de 1959 foi aprovada a lei Nº 3.692, que criou a SUDENE (substituta do GTDN e do CODENO). Previa que a superintendência estaria diretamente subordinada à Presidência da República, administrativamente autônoma, abrangendo os nove estados nordestinos e o extremo norte de Minas Gerais (região geográfica chamada de polígono das secas). Conforme a lei, a autarquia teria por finalidade: a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionassem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe fossem atribuídos, nos termos da legislação em vigor; d) coordenar programas de assistência técnica (nacional ou estrangeira) ao NE.

Em relação à hierarquia, caberia à Presidência da República a nomeação do Superintendente, tendo como fontes de recursos dotações orçamentárias nunca inferiores a 2% da receita tributária da União, estabelecida pela Constituição de 1946 como fundo de auxílio ao NE na luta contra as secas. Na lei de sua criação, a SUDENE apresentava uma Secretaria Executiva (sob responsabilidade do Superintendente) e um Conselho Deliberativo (formado pelos Ministérios Civis do Governo Federal, um representante do Estado-Maior das Forças Armadas, bancos regionais de



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

desenvolvimento e três membros natos: o diretor-geral do DNOCS, o Superintendente da CVSF e o próprio superintendente da autarquia) (SUDENE, 1979).



3.2 Planos diretores²

A lei da criação da SUDENE determinou que os instrumentos de ação seriam substanciados em Planos Diretores trienais (votados pelo Congresso Nacional) ajustados ano a ano. Todas as instituições federais deveriam submeter os seus novos planos à instituição, inclusive possíveis alterações nos Planos, os quais também deveriam ser aprovados pelo Congresso Nacional. Dessa maneira, na SUDENE deveriam elaborar planos plurianuais, discriminando, por diferentes setores, os empreendimentos e trabalhos destinados para o desenvolvimento específico da região Nordeste. Na sequência, abordam-se os principais aspectos dos quatro primeiros Planos Diretores da SUDENE, implementados entre 1962 e 1973.

3.2.1 I Plano Diretor (1960-1962)

Em 14 de dezembro de 1961 foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei Nº 3.995, que instituiu o primeiro Plano Diretor da SUDENE, mas ela só vigorou a partir de 1962. Do período de sua criação até a aprovação vigoraram as determinações e diretrizes estabelecidas pelo CODENO, levando em consideração o plano de ação do GTDN. De acordo com a SUDENE (1979, p. 21-22), os principais pontos da política do I Plano Diretor foram direcionados para:

- (a) criação de uma infraestrutura econômica e melhoria nas condições sanitárias, com investimentos em transportes, elevando as linhas de rodovias e ferrovias, unificando, assim, a região, em energia, com a construção de novas redes de transmissão. Além disso, aumento da capacidade de geração e distribuição em vários pontos da região, e, elaboração de melhorias na rede de abastecimento de água;
- (b) aproveitamento dos recursos de água: formulação de política para o aproveitamento racional dos recursos hidrológicos;
- (c) reestruturação da economia agrícola: aumento da oferta de terras disponíveis para a agricultura em diversas regiões, reorganização da economia da zona semiárida, tornando-a mais resistente às secas e estudos de novos métodos para aumento de produtividade;
- (d) colonização: intuito de colonizar terras não utilizadas, ampliando a fronteira agrícola, orientando o povoamento do Maranhão;
- (e) racionalização do abastecimento: com o objetivo de reduzir a insuficiência da oferta de alimento, haveria atuação sobre a produção, distribuição e consumo;
- (f) industrialização: criação da indústria de base altamente germinativa, incentivos do setor público à iniciativa privada e modernização das indústrias tradicionais, com real viabilidade econômica e reestruturação das atividades artesanais;

² Uma revisão crítica e contextualizada da SUDENE no que tange aos seus Planos Diretores de 1961 a 1973 – via lentes teóricas do historiador e geógrafo Manoel Correia de Andrade – consta em Barros e Souza (2020).



**XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas**
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



**ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA**



- (g) saúde pública e educação de base: o precário estado de saúde da população, com baixo nível de vida, e elevadas taxas de mortalidades infantis, é necessária uma política para melhorar as condições sanitárias da população. E uma política para capacitar o homem ao uso de técnicas tecnológicas que lhe permita a possibilidade de melhorias.

O I Plano Diretor delimitou questões administrativas e burocráticas que a SUDENE deveria observar. Determinou o investimento público como o motor para o desenvolvimento nordestino – ao tornar a autarquia órgão federal responsável por estudos, informações, planejamento e controle estatal na região – e a criação de empresas mistas para fins específicos. O investimento público teve participação decisiva na formação de capital, mas foi percebida a necessidade de incentivos à iniciativa privada. Desta forma, definiu-se que o papel do Governo Federal seria atuar via isenções fiscais, facilidades para obtenção de empréstimos com baixas taxas de juros e incentivos à redução no preço de produtos e equipamentos importados em projetos específicos.

Tabela 3 - Recursos previstos pela SUDENE para o I Plano Diretor (1961, 1962 e 1963)

Setores	Cr\$ Milhões de 1961				T
	961	962	963	total	
Rodovias	.664,0	.951,0	.893,0	3.508,00	1
Elétrica					1
Energia	.204,5	.400,0	.350,0	2.954,50	2
Hidrologia	0,0	00,0	50,0	00,0	9
Agropecuária	91,5	69,0	85,3	45,8	1
Indústrias	5,3	4,3	2,9	32,5	4
Abastecimento	50,0	60,0	0,0	00,0	2
Mineração	0,0	00,0	00,0	70,0	1
Colonização	6,1	7,0	0,0	83,1	7
Saúde e Educação de Base	.390,0	.470,0	.560,0	.420,00	1
Cartografia	0	0,0	0,0	70,0	3
Total	0.841,4	2.721,3	2.721,2	6.283,90	

Fonte: SUDENE (1966a).

Como pode ser observado pela tabela 3, o I Plano Diretor agiu para reduzir os gargalos estruturais para o crescimento econômico do NE, em especial com maiores



investimentos em infraestrutura de rodovias e de energia elétrica. Buscou favorecer a integração dos estados nordestinos com o resto do Brasil, além de permitir condições mais adequadas para a expansão industrial.

3.2.2 II Plano Diretor (1963-1965)

Este plano foi aprovado pela Lei nº 4.239 de 1963 e nele permaneceram, em grande parte, as diretrizes do primeiro plano. Foram criados dois fundos financeiros: o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE), que teria a finalidade de garantir a execução financeira dos projetos e obras, e o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste (FEANE), que objetivaria a assistência a calamidades. Segundo a instituição, os objetivos estratégicos seriam:

- i) criação de infraestrutura de transporte de energia, um ponto essencial para o desenvolvimento regional, trazendo avanços na rede rodoviária, nos planos para aeroportos e construção de um porto e, no setor elétrico, providenciou o desenvolvimento de programa especial para a eletrificação de pequenas comunidades;
- ii) aperfeiçoamento do fator humano, reconhecendo a importância da formação de pessoal, eliminando pontos de estrangulamento, com a oferta de mão de obra qualificada para o processo de desenvolvimento;
- iii) reestruturação da economia agrícola, com a aplicação das ofertas de terras e disponibilização de terras públicas próximas dos grandes centros urbanos com a finalidade de pesquisas e experimentação agrônomicas, além do aproveitamento das águas subterrâneas da região e adoção de técnicas de conservação de solos que permitissem retenção de água nas zonas semiáridas;
- iv) industrialização, mantendo as diretrizes do I Plano Diretor e aprofundando estudos sobre oportunidades industriais na região;
- v) aproveitamento dos recursos naturais.



Tabela 4 - Recursos previstos pela SUDENE para o II Plano Diretor (1963, 1964 e 1965)

Setores	Cr\$ Milhões de 1963			
	963	964	965	total
Setor rodoviário	.779	2.965	3.856	6.600
Energia	5.409	1.136	7.964	4.509
Aperfeiçoamento do fator humano	.973	.726	.292	.991
Reestruturação da economia agrícola	.401	1.070	1.140	0.611
Industrialização	.458	.988	.412	.858
Serviço de água potável e esgotos	.172	0.765	5.058	3.995
Aproveitamento de recursos naturais	.856	.916	.250	2.022
Total	0.048	4.566	6.972	91.586

Fonte: SUDENE (1966b).

Como já mencionado, o II Plano Diretor conservou as diretrizes do Plano anterior. Com isso, o setor rodoviário, de eletricidade e de serviços de água potável e esgotos se mantiveram com os maiores investimentos previstos pela SUDENE. Se sustentou a necessidade de criar uma infraestrutura moderna que possibilitasse maior integração regional, mas os recursos previstos para a política de industrialização eram ínfimos. Desta forma, os maiores recursos para a industrialização adviriam dos incentivos – sobretudo fiscais e de empréstimos – à iniciativa privada.

3.2.3 III Plano Diretor (1966-1968)

O III Plano Diretor foi aprovado pela Lei Nº 4.869 de 1965 (SUDENE, 1966c). Dentre os seus principais objetivos gerais e metas globais destacam-se:

- i) aumentar a renda *per capita* do Nordeste em ritmo suficiente para reduzir a desigualdade com o Centro-Sul, definindo-se a taxa cumulativa média anual desejada de 7% para o crescimento do PIB nordestino;
- ii) promover a integração espacial e setorial da economia nordestina, reduzindo distorções e integrando-a, cada vez mais, à economia brasileira;
- iii) gerar novas oportunidades de emprego, a fim de absorver o crescimento da população economicamente ativa;



iv) expandir a taxa de crescimento da produção primária, de modo a aumentar a oferta *per capita* de alimentos, ampliar o setor agrícola e expandir a oferta de matérias primas.

Entre as principais diretrizes, ligadas aos objetivos citados, salientam-se:

- i) conservar a elevada taxa de investimentos e ampliar a produtividade;
- ii) indicar e proporcionar o desenvolvimento das áreas polos de crescimento, executar projetos de desenvolvimento integrado e realizar a interligação geográfica do Nordeste por meio de transportes e comunicação, visando à integração regional e nacional;
- iii) guiar a política de investimento para absorção de mão de obra não qualificada desempregada, qualificando-a e adequando-a à estrutura da oferta à da demanda;
- iv) reorganizar a economia agrícola, melhorando a comercialização da sua produção e ampliando as ofertas de terras via descolamento da fronteira agrícola e da produtividade.

**Tabela 5 – Recursos previstos pela SUDENE para o III Plano Diretor
Fontes privada e pública (1966, 1967 e 1968)**

Fontes	Cr\$ Milhões de 1966
1.	
Setor privado	1.350
a)	
Indústria	920
b)	
Agricultura	205
c)	
Serviços	225
2.	
Setor público	1.935
a)	
Municípios	150
b)	
Estados	485
c)	
União	1.300
Total	3.285

Fonte: SUDENE (1966c).

As fontes privadas aumentaram a participação dos recursos destinados à realização dos objetivos propostos no III Plano Diretor. O valor da indústria correspondeu a 66,6% dos recursos totais da iniciativa privada. As fontes públicas foram as maiores responsáveis por injetarem recursos, com a União desembolsando mais do que o dobro de recursos somados dos estados e municípios (ver tabelas 5 e 6).



Tabela 6 - Recursos previstos pela SUDENE para o III Plano Diretor (1966, 1967 e 1968)

Setores	Cr\$ Milhões de 1966			
	1966	1967	1968	Total
Infraestrutura	7.670	22.100	73.470	3.240
Recursos naturais	2.000	8.000	5.000	.000
Recursos humanos	3.790	4.805	0.810	.405
Agricultura e abastecimento	7.000	1.000	5.200	.200
Indústria	.000	3.850	0.000	.850
Programas especiais	0.000	5.000	8.000	.000
Administração geral	0.000	3.500	16.000	.500
Total	44.460	248.255	48.480	741.195

Fonte: SUDENE (1966c).

Nota-se que o III Plano Diretor manteve as diretrizes gerais dos dois anteriores. O setor de infraestrutura permaneceu como o que mais recebeu investimentos da SUDENE, com recursos totais acima dos 50% do total. Destaque neste Plano foi questão dos recursos humanos, estimulando a qualificação e absorção da mão de obra, com fundos totais além dos 13%.

3.2.4 IV Plano Diretor (1969-1973)

Foi o último Plano, aprovado pela Lei Nº 5.508 de 11 de outubro de 1968. As condições institucionais da sua aprovação foram distintas dos planos anteriores. Primeiramente, a SUDENE não era mais subordinada diretamente à Presidência da República, característica perdida com a instituição do regime militar no Brasil (1964-1985), com a criação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Em segundo lugar, o governo federal contava com um órgão central de planejamento (o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral) que começava a preparar os Planos Nacionais de Desenvolvimento, levando a questão do desenvolvimento para uma escala nacional (CARVALHO, 2014).



Apesar do ambiente político e institucional distintos, o IV Plano Diretor foi aprovado e para ele foram estabelecidos os seguintes objetivos gerais:

- (a) obtenção de um ritmo de crescimento da economia que possibilitasse a continuidade do processo, a redução das disparidades inter-regionais e que tivesse como característica essencial, um maior grau de independência daquelas variáveis que o comportamento escape de decisão do sistema econômico regional;
- (b) melhoria do nível de vida da população, sobretudo das camadas de mais baixa renda, pela maior oferta de serviços da natureza social e pela incorporação de populações marginais ao processo de produção (SUDENE, 1968, p. 17).

Os planos de ação deste último Plano Diretor foram semelhantes aos anteriores. O foco maior era aumentar a eficiência econômica e a integração da região com o restante do país. Para tanto, os esforços em modernizar a infraestrutura continuaram.

Tabela 7 - Recursos previstos pela SUDENE para o IV Plano Diretor (1969-1973)

Setores	NCr\$ Milhões de 1969					Total
	969	970	971	972	973	
Energia	5.374	9.162	6.730	0.370	0.100	61.736
Transporte e Comunicações	1.300	1.900	9.500	8.700	5.300	96.700
Saneamento Básico	1.770	6.270	8.770	4.880	8.980	50.670
Agropecuária	5.942	8.541	9.772	4.630	8.937	57.822
Abastecimento	.320	.920	2.780	8.400	0.480	8.900
Industria	0.850	2.430	5.660	2.700	4.300	5.940
Recursos Naturais	6.480	9.990	8.580	3.985	1.905	30.940
Educação	.737	.565	0.847	3.136	9.627	8.912
Saúde	.570	.570	.946	.632	.982	9.700
Habitação	.510	.952	.000	.750	.788	5.000
Programas Especiais	.564	.448	0.428	5.010	7.700	5.150
Administração	9.000	9.000	2.800	7.400	2.900	21.100
Total	83.417	18.748	64.813	10.593	64.999	.342.570

Fonte: SUDENE (1968).



Os investimentos em infraestrutura, como transportes, energia e comunicações foram equivalentes a 34,1% dos totais previstos no Plano. Porém, além de investimentos em infraestrutura, este Plano teve também preocupação social – com recursos previstos para saneamento básico, educação e saúde.

Outro ponto importante do IV Plano Diretor foi a percepção de que ocorria um processo de concentração industrial dentro do Nordeste, com as regiões metropolitanas de Salvador e Recife acumulando a maior quantidade de estabelecimentos industriais. Isso levou a desequilíbrios intra-regionais, com disparidades de rendas e migração para essas cidades.

3.3 Instrumentos

Para serem atingidas as metas e executados os objetivos previstos em cada Plano Diretor, a SUDENE contava com os seguintes instrumentos:

- i) recursos orçamentários; ii) renda tributaria da união; iii) fundos dos ágios;
- iv) recursos cambiais; v) incentivos fiscais; vi) incentivos financeiros;
- vii) assistência técnica; viii) apoio à pesquisa; ix) apoio a situações de emergência; x) planejamento e coordenação (CARVALHO, 2014, p. 214).

Dentre os instrumentos adotados destacavam-se os incentivos fiscais e financeiros que, em especial, favoreciam o investimento produtivo na região NE.

3.3.1 Incentivos fiscais

A Lei Nº 3.995 de dezembro de 1961 aprovou o I Plano Diretor da SUDENE (no seu artigo 34) e a lei Nº 4.239 de junho de 1963 aprovou o II Plano Diretor (no seu artigo 18). Permitiram-se, assim, incentivos fiscais para aqueles que tivessem interesse e condições de investir no Nordeste. Estes dois artigos ficaram conhecidos como Artigo 34/18, os quais possibilitavam dedução de 50% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas de capital 100% nacional se investissem em projetos aprovados pela SUDENE para o Nordeste (HIRSCHMAN, 1967).

O primeiro passo seria o recolhimento do valor correspondente à isenção de uma conta bloqueada do BNB, o qual teria o prazo de até três anos para ser aplicado em um projeto específico aprovado pela SUDENE. Caso esse processo não acontecesse, os fundos seriam enviados à Fazenda Nacional, para serem incorporados à União.



Tabela 8 – Valores dos projetos industriais aprovados de 1963 até abril de 1967

Unidade Federativa	Investimento planejado Total (NCr\$ 1.000.000)		Número de projetos	
Bahia	305,0	6,2	4	8,5
Pernambuco	288,6	4,4	8	4,6
Alagoas	121,5	4,5	1	,0
Ceará	39,6	,7	4	7,0
Paraíba	23,6	,8	2	1,0
Rio Grande do Norte	22,2	,7	8	,5
Sergipe	17,4	,1	9	,6
Minas Gerais	13,3	,6	7	,2
Piauí	5,0	,6	3	,1
Maranhão	4,4	,5	8	,4
Total	839,6	00,0	2	54 00,0

Fonte: HIRSCHMAN (1967, p. 25).

A tabela 8 denota a distribuição destes valores entre os estados do NE. Primeiramente, vê-se que o Artigo 34/18 foi bem relevante no seu intento, dada oferta de capital que outrora não estava disponível para investimentos na região. Contudo, foi uma política de desenvolvimento concentradora, contribuindo para o aumento das disparidades entre os estados. Bahia, Pernambuco e Ceará foram os estados que receberam os maiores investimentos (mais de 70% da soma total). Já os estados que mais necessitavam do apoio estatal proporcionalmente menos receberam investimentos – Rio Grande do Norte, Sergipe, Piauí e Maranhão juntos somaram apenas 11,6% do total.

3.3.2 Incentivos financeiros

Para a realização das diretrizes propostas nos Planos Diretores no sentido do desenvolvimento regional, incentivos financeiros eram concedidos através do BNDE,



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

do Banco do Brasil e do BNB. Então, caberia à SUDENE a atribuição legal de analisar ou se manifestar sobre a concessão de financiamentos:

através do centro básico de coordenação na Superintendência, o BNB, principal agente financeiro para a promoção do desenvolvimento regional, deveria aplicar 70% dos seus recursos em crédito especializado para o atendimento aos projetos selecionados pela SUDENE. A liberação da verba para o projeto baseava-se no trabalho de enquadramento, análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos (COLOMBO, 2012, p. 85).

Com o passar do tempo, além dos bancos citados, os estados nordestinos passaram a criar seus próprios Bancos de Desenvolvimento, os quais foram responsáveis por novos estímulos para o setor industrial da região, estímulos estes expressos pela concessão de incentivos fiscais. Isso levava à concorrência entre os estados, pois no momento em que um dos concedia isenções para indústrias, os outros se sentiam obrigados a fazer o mesmo, de modo a não ficar em situação desvantajosa para atraís de novos empreendimentos (CARVALHO, 2014).

Os instrumentos e critérios empregados pela SUDENE para o desenvolvimento regional Nordeste eram muito semelhantes aos empregados pela *Cassa per Il Mezzogiorno* – um caso de atuação governamental no sul da Itália coordenando a aplicação de investimentos públicos e privados avivando o desenvolvimento econômico naquela região (PEDROZA JR.; BONFIM, 2009; CARVALHO, 2014; GALVÃO, 2016).

3.4 Principais resultados econômicos

De acordo com a tabela 9, de 1961 a 1965, crescimento médio da região Nordeste foi de 4,7% ao ano, enquanto a média nacional anual foi de 4%. Infere-se essa diferença se deve ao maior dinamismo econômico resultante das ações deliberadas do Estado sobretudo implementadas via SUDENE. No período seguinte, de 1966 a 1970, o crescimento médio nordestino cai para 2,5%, enquanto nacionalmente foi de 7,9%. Não obstante neste período terem havido irregularidades pluviométricas que afetaram negativamente a agricultura nordestina (ver valores na tabela 11), restam evidentes os efeitos do “milagre econômico” (1968-1973) (com aumento expressivo do crescimento nacional) que voltou a concentrar recursos e esforços produtivos no Centro-Sul do país.



**Tabela 9 - Variação do PIB real por períodos (média % a.a.)
e Brasil (1961 a 1975)**

Nordeste

Períodos	Nordeste	Brasil
1961/1965	,7	,0
1966/1970	,5	,9
1961/1970	,6	,0
1970/1975	0,5	0,4

Fonte: Veras (1993, p. 127).

No agregado entre 1961 e 1970, o NE cresceu em média anualmente 2,4 pontos percentuais a menos em relação ao Brasil. Já a maior integração regional e nacional do NE maturada entre 1970 e 1975 levou a região a ter taxas médias de crescimento ligeiramente mais altas (10,5%) em comparação com o Brasil como o todo (10,4%).

**Tabela 10 - Taxas médias anuais (%) de crescimento do PIB por períodos
Nordeste e Brasil (1960-1973)**

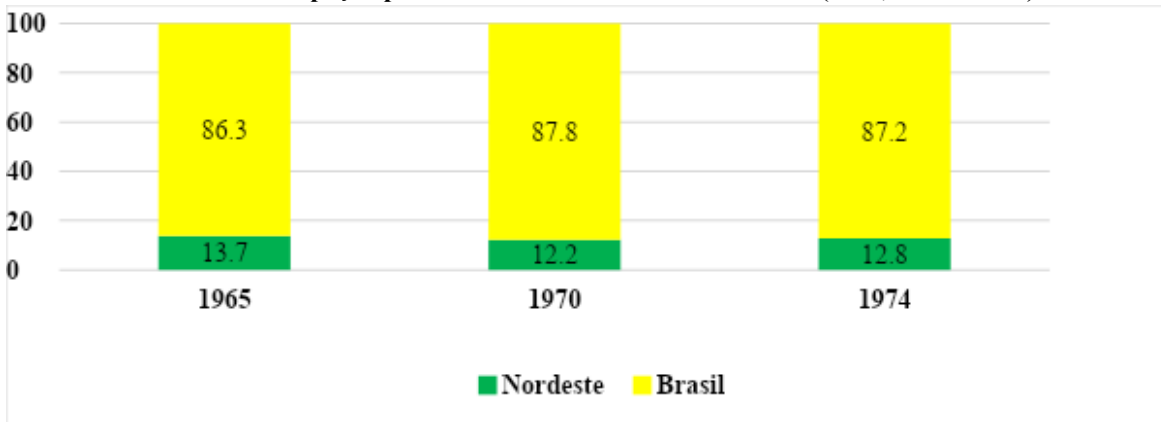
Períodos	Nordeste	Brasil
1960-1967	,4	,9
1968-1973	,2	0,9

Fonte: adaptado de Gomes e Vergolino (1995).

De acordo com Gomes e Vergolino (1995), a evolução do PIB nordestino no período de 1960 até 1966 seguiu a tendência do PIB brasileiro. Em 1967, o PIB do NE foi superior à média nacional. Porém, a partir de 1968 o quadro mudou com o início do “milagre econômico” (1968-1973), em que as regiões Sul e Sudeste do Brasil tiveram extraordinárias taxas de crescimento do PIB (bem superiores as nordestinas). Isso fez a distância entre o PIB nacional e o regional ficar ainda mais alargada e aprofundada.



Gráfico 2 - Participação percentual no PIB – Nordeste e Brasil (1965, 1970 e 1974)



Fonte: SUDENE (1979).

Em 1965, a participação do NE no PIB brasileiro foi de 13,7%. Com o dinamismo da economia brasileira entre 1968-1973, a participação do NE no PIB brasileiro foi reduzida para menos de 13% (12,2% em 1970 e 12,8% em 1974) (gráfico 2).

Tabela 11 - PIB do Nordeste - Agropecuária, Indústria e Serviços (1959-1970 e 1975)

no	R\$ (mil), a preços do ano 2010		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
	16.	4.9	18.
959	021.085,40	52.980,82	974.556,82
	18.	5.3	21.
960	882.607,62	47.938,14	438.567,24
	19.	5.6	23.
961	292.795,97	26.765,24	744.132,74
	25.	5.3	26.
962	483.484,16	91.078,22	018.248,78
	22.	6.2	27.
963	314.131,06	04.383,51	054.890,60
	24.	6.2	27.
964	164.901,87	77.034,46	347.814,65
	24.	6.1	27.
965	164.901,87	16.936,78	907.608,92
	21.	6.0	28.
966	472.019,08	70.475,23	477.785,03
	24.	5.9	31.
967	776.580,69	72.070,93	825.379,46
	24.	6.8	32.
968	124.468,07	60.705,64	801.348,03
	24.	7.7	35.
969	071.759,24	20.233,02	448.823,52
	16.	13.	44.
970	941.408,23	901.055,67	948.894,38



	25.	29.	67.
975	622.240,20	374.207,38	346.618,85

Fonte: IPEADATA (2023).

Conforme tabela 11, entre 1959 e 1975 o PIB da agropecuária oscilou consideravelmente: nos anos de 1966, 1969 e 1970 os crescimentos foram negativos, mas na série acumulada houve um aumento de 59,92%. O PIB industrial (que recebeu incentivos fiscais e financeiros via SUDENE, sendo visto como essencial para o desenvolvimento regional) mais que quadruplicou no período, com um aumento de 493% na série acumulada. Já o setor de serviços, que sempre teve a maior participação no PIB nordestino, chegou em 1975 com um aumento acumulado de 256,93%. E a formação bruta de capital fixo, com investimento público, teve grande influência nos setores econômicos (tabela 12).

Tabela 12 - Formação Bruta de Capital Fixo (%) do setor público do Nordeste, segundo os setores econômicos (1960-1973)

no	Agro pecuária	I ndústria	S erviços	T otal
960	7,41	4 0,74	5 1,85	
961	4,88	4 6,34	4 8,78	
962	3,70	4 0,75	5 5,55	
963	6,06	4 3,94	5 0,00	
964	4,47	5 4,06	4 1,46	
965	3,77	5 3,10	4 3,14	
966	4,16	4 4,44	5 1,40	1
967	4,48	4 6,54	4 8,98	00
968	4,00	4 1,06	5 4,94	
969	3,29	4 0,01	5 6,71	
970	2,78	3 6,26	6 0,96	
971	3,90	3 6,63	5 9,47	
972	2,78	4 4,39	5 2,83	
973	2,95	3 5,27	6 1,78	

Fonte: SUDENE (1997).



Conforme tabela 12, é nítida a relação do aumento do investimento do setor público com o crescimento econômico do Nordeste no período de 1960-1973. A indústria foi a grande beneficiada, por meio dos incentivos fiscais e financeiros, através das esferas federais, estaduais e municipais, tornando-se, assim, o segundo setor de atividade econômica a receber mais recursos. Com o ambiente propício, o número de estabelecimentos industriais e de pessoas ocupadas aumentou consideravelmente.

Tabela 13 – Número de estabelecimentos industriais e de pessoas ocupadas no setor Nordeste (1960-1975)

no	Estabelecimentos	Pessoa ocupada
960	13.380	159.443
970	31.052	276.262
975	32.496	400.564

Fonte: IBGE (1960, 1970 e 1975).

Na tabela 13, percebe-se o efeito positivo das ações deliberadamente implementadas pela SUDENE na expansão industrial da região. Constata-se aumento de 142,87% no número de estabelecimentos industriais (extrativista e de transformação) no período de quinze (15) anos, englobando o período analisado neste artigo. No que tange ao pessoal empregado na indústria, o número saltou de 159.443 para 400.564, representando 151,22% de aumento acumulado entre 1960 e 1975.

No agregado, se depreende que foi relevante a instituição da SUDENE para o NE no período analisado, tendo contribuído efetivamente para um melhor desempenho regional em relação ao período imediatamente anterior à sua atuação. Seus resultados econômicos em geral foram mais robustos comparativamente do que a média nacional até o “milagre econômico” (que voltou-se à região Centro-Sul do país).

6 Considerações finais

No presente artigo analisou-se o papel da SUDENE no desenvolvimento regional dos estados nordestinos entre 1959 e 1973 – de sua criação até o último ano de vigência do IV Plano Diretor. Para tanto, mediante a metodologia estabelecida, primeiramente empreendeu-se uma caracterização do processo de formação



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

socioeconômica do Nordeste do Brasil e do exame das propostas e ações da SUDENE para o desenvolvimento regional desta região.

A partir do estudo da trajetória de formação socioeconômica do Nordeste desde o século XV, constatou-se que o atrofamento da economia nordestina levou à dependência: em um primeiro momento da economia agroexportadora, em um segundo momento em relação ao Centro-Sul do Brasil. Disso decorreu um maior nível de subdesenvolvimento da região Nordeste comparativamente ao centro dinâmico nacional.

A resolução do problema no Nordeste na interpretação que se teve do final do século XIX até a década de 1950 esteve muito associada às políticas contra as secas que assolavam a região. Então, no final da década de 1950, com as tensões sociais que ali ocorriam, o Governo Federal sentiu a necessidade de agir noutros sentidos para além do hídrico. Os estudos técnicos acerca do subdesenvolvimento nordestino foram essenciais para quebrar o arquétipo que o problema do Nordeste era a escassez hídrica, pois os obstáculos ao desenvolvimento eram estruturais heterogêneas resultantes da formação socioeconômica dual (“para dentro” atrasado e “para fora” dinâmico). Por conta disso, diagnosticou-se a necessidade de uma ação planejada (deliberada) do Estado para o desenvolvimento regional, principalmente via industrialização, com o intuito de minorar as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul do país.

Este diagnóstico estava de acordo com o preconizado por Celso Furtado – economista que liderou estes estudos e foi o primeiro superintendente da SUDENE em 1959. A instituição propôs diretrizes, supervisionou e coordenou os projetos relacionados ao desenvolvimento nordestino. Nesse sentido, a ação planejada do Estado em conjunto com o processo de desenvolvimento industrial seria a saída para equiparar o NE com o Centro-Sul nacional em termos de produtividade e a renda.

Quanto à análise da questão central desta pesquisa, de verificar o papel da SUDENE no desenvolvimento regional do Nordeste no período 1959 até 1973, ficou evidente a importância institucional da superintendência na região, com seus estudos e planos de ação para um melhor entendimento socioeconômico do Nordeste. Observou-se que o PIB nordestino e demais categorias aquilatadas no período apresentaram melhor *performance* em relação ao período imediatamente anterior às políticas desenhadas pela SUDENE e também comparativamente a média nacional. Todavia, com o “milagre econômico” (1968-1973) ocorrido durante o regime militar, o



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

crescimento econômico nordestino não conseguiu acompanhar a média do PIB nacional que deliberadamente se concentrou ainda mais no Centro-Sul do Brasil.

A indústria, com o aumento considerável de estabelecimentos industriais, tornou-se a segunda atividade econômica de maior participação, sendo o setor público o maior responsável pelos investimentos na região no período analisado através dos incentivos fiscais e financeiros concedidos para empresas, além dos investimentos na modernização da infraestrutura. Essas medidas levaram ao crescimento de 142,87% das unidades industriais no Nordeste, o que levou ao aumento de 493% do PIB industrial nordestino. Não resta dúvidas de que a SUDENE teve um papel importante para o crescimento e o desenvolvimento econômico regional nordestino no período estudado.

Este artigo teve como limitações a dificuldade de obter mais dados referentes ao período estudado, de forma a analisar com mais detalhes os setores econômicos e de infraestrutura da região Nordeste. Deve-se considerar, por fim, que a presente pesquisa não teve como objetivo esgotar sobre a temática estudada, deixando espaço para uma série de pesquisas futuras, tais como: i) o impacto social da SUDENE no Nordeste; ii) a comparação do processo de concentração industrial nos diferentes estados nordestinos; iii) o estudo do caso específico do extremo norte de Minas Gerais; iv) a análise do papel da instituição em todo seu período de existência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Manuel Correia de [1963]. **A Terra e o Homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 8 ed. Recife: Cortez, 2005.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BARROS, Rodrigo Aubert A.; SOUZA, Luiz Eduardo S. Revisitando as hipóteses de Manoel Correia de Andrade: a SUDENE e os Planos Diretores de 1961 a 1973. **Revista de Economia Política e História Econômica**, v. 44, p. 5-22, 2020.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **O pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- CANO, Wilson [1977]. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5. ed. Campinas: UNICAMP/IE, 2007.
- CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento Regional**: um problema político. Campina Grande: EDUEPB, 2014.
- COLOMBO, Lucilélia Aparecida. **A ascensão e queda de uma instituição**: a SUDENE no sistema federativo brasileiro. 332 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas), UFSCar, Universidade de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/955?show=full>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **In**: Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas. DATHEIN, R. (Org.). Porto Alegre:



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

Editora da UFRGS, p. 13-72, 2015. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/8m95t/pdf/dathein-9788538603825-02.pdf>> Acesso em: 10 de abril de 2023.

FURTADO, Celso. **Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

_____. [1959]. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

GALVÃO, Olimpio José de Arroxelas. Origens históricas do dualismo regional italiano e a ascensão e queda da *Cassa Per Il Mezzogiorno*. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 47, n. 2, p. 181-202, abr./ jun., 2016

GOMES, Gustavo Maia Rodrigues; VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. **A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994**. Texto para Discussão N. 372. IPEA. Brasília, DF, 1995.

GRUPO DE TRABALHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). Presidência da República. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **O problema do Nordeste no Brasil**. Nova York: [s.n.], 1961.

_____. Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18. **Revista Brasileira de Economia**, v. 21, n. 4, p. 5-34, 1967.

IBGE. **Inquérito Industrial: resultados gerais, segundo as unidades da federação (1907)**. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/atividade_economica/setoriais/industria/7_02u_ind1907.xls>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

IBGE. **Recenseamento do Brasil - Indústria, 1920**. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=26478&view=detalhes>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

IBGE. **Recenseamento geral do Brasil: 1940**. Censos Econômicos, vol. III, Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=765&view=detalhes>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

IBGE. **Censo demográfico: 1950**. Censo industrial, vol. III, Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/?view=detalhes&id=767>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

IBGE. **Censo Industrial: 1960**, vol. III, Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7100>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

IBGE **Censo Industrial: 1970**, v. IV, Rio de Janeiro, 1974. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7101>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

IBGE. **Censo Industrial: 1975**, v. 2, parte 1, Rio de Janeiro: IBGE, 1981. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7102>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

IPEADATA. **Contas Regionais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em: 10 de abril de 2023.

JURGENFELD, Vanessa Follmann. A grande articulação política de Celso Furtado para a criação da SUDENE, retratada pelo “Correio da Manhã”. **História Econômica & História de Empresas**, v. 24, n. 1, p. 98-130, 13 dez. 2020.

OLIVEIRA, Francisco Maria Cavalcante de [1977]. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PEDROZA JR., Dinilson; BONFIM, Cristiane. *Cassa per Il Mezzogiorno* e “Velha” SUDENE: sugestões para a “Nova” SUDENE. **HEERA, Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Juiz de Fora, v. 4, n. 6, p. 71-94, jan-jun 2009.

PINTO, Gustavo Louis Henrique. Celso Furtado, 100 anos: A Operação Nordeste (1959). **Boletim de**



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

Informações FIPE, FEA/USP, São Paulo, n. 476, p. 76-82, maio de 2020.

SUDENE. **Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste I 1961-1963**. Recife: SUDENE, 1966a.

SUDENE. **Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste II 1963-1965**. Recife: SUDENE, 1966b.

SUDENE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste III 1966-1968**. Recife: SUDENE, 1966c.

SUDENE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste IV 1969/1973**. 1. ed. Recife: SUDENE, 1968.

SUDENE. **SUDENE 20 ANOS**. Recife: SUDENE, 1979.

SUDENE. **Formação bruta de capital fixo do setor público do Nordeste do Brasil 1960-95**. Recife: SUDENE, 1997.

SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. *In*: Bielschowsky, R. (Org.). Rio de Janeiro: Record, v. 2, p. 521-566, 2000.

TAVARES, Hennes Magalhães. A questão regional no segundo governo Vargas. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 1, p. 4-24, 1991.

VERAS, Edimilson Correia. **A SUDENE e o desenvolvimento agrícola no Nordeste no período 1960 a 1980**. 350 f. Tese (Doutorado em Economia), UNICAMP, Campinas, 1993.