CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol. 19, nº 1, p. 55-72, Jan./Jun., 2003

SUDENE: OCASO DE UMA ARENA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO REGIONAL

Ricardo Ismael*

1. Introdução

O artigo procura abordar o processo político no âmbito da Sudene, exemplo de arena política federativa de cooperação horizontal-vertical, com destaque para as reuniões ordinárias e extraordinárias do seu Conselho Deliberativo no período de 1987 a 1998. Desta forma, pretende enfocar a restrição nos mecanismos institucionais de participação social, particularmente na aplicação dos recursos derivados do sistema de incentivos fiscais(Finor), procurando mostrar que a vitalidade da Sudene dependia, sobretudo, da autoridade conferida pelo Governo Federal, da sustentação política dos governos estaduais nordestinos e da eficácia do modelo de desenvolvimento regional implantado no final dos anos 1950.

2- A Sudene e a articulação dos governos estaduais do Nordeste

As principais federações contemporâneas registram a presença de arenas políticas cooperativas na dimensão horizontal, o que representa, entre outras coisas, um sinal de vitalidade do ambiente federativo. Na experiência norte-americana, por exemplo, destaca-se o Conselho dos Governos Estaduais, uma das iniciativas de cooperação entre os estados-membros sem o envolvimento da União. Entre os objetivos do fórum político encontra-se o de aperfeiçoar as práticas governamentais, buscar soluções para os problemas regionais e nacionais, bem como contribuir para as negociações entre a União e os estados, e destes entre si (Elazar, 1984). Este último objetivo parece predominar na

* Doutor em Ciência Política pelo IUPJ, professor- assistente do Departamento de Sociologia e Política da PUC - RJ. E-mail: ricismael@hotmail.com

tradição de países como Alemanha, Suíça e Canadá. Nestes casos, a cooperação entre as unidades subnacionais está ligada à idéia de somar forças no plano horizontal, antecedendo uma negociação a respeito das ações do governo nacional na federação (Croisat, 1992).

A Sudene é um exemplo da formação de arenas políticas cooperativas no federalismo brasileiro. É certo que a presença simultânea do Governo Federal ocupando o centro político – diferente do Conselho de Governos Estaduais na experiência norte-americana –, de um corpo burocrático estável e dos governos nordestinos garante uma especificidade ao modelo institucional implantado, permitindo que ele possa ser definido, neste trabalho, como uma cooperação horizontal-vertical insulada. Além disso, a Sudene foi um desdobramento da regionalização do Estado Federal no Brasil, outra diferença em relação ao caso da federação norte-americana. Isto significa que ela representou uma iniciativa federal não apenas revigorando a dimensão horizontal, mas consolidando também um nível intermediário entre a União e os estados da região Nordeste. É importante, porém, perceber a existência de algumas semelhanças em relação às arenas políticas cooperativas de outros arranjos federativos contemporâneos. Entre os objetivos originários da organização nordestina estava, como nos exemplos das federações mencionadas por Croisat, o de articular os interesses dos estados participantes para uma negociação posterior sobre as intervenções federais no território nacional. Este sempre foi um de seus papéis principais, com óbvias repercussões sobre a coesão regional.

A instituição regional atravessou vários períodos da história política brasileira, com destaque especial para três momentos distintos no ambiente federativo. Na época de seu surgimento, por exemplo, prevalecia o federalismo cooperativo do pós-guerra, de modo que se ampliava a participação da União no desenvolvimento econômico das unidades subnacionais (Baer, 1996). A Sudene, olhando retrospectivamente, viveu aqui sua fase de maior poder na federação, graças, sobretudo, ao forte apoio recebido do Governo Federal (Furtado,1999-b). Posteriormente, vai conviver com o unitarismo disfarçado de federalismo no período autoritário, tempos em que os governadores eleitos indiretamente freqüentavam as reuniões do Conselho Deliberativo, momento no qual perde recursos públicos e prestígio no processo decisório do governo central (Sudene, 1990).

A redemocratização do país nos anos 1980 fez renascer na Sudene a esperança de resgatar seus objetivos iniciais, contribuindo para isso a aprovação do primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), em 1986, no Governo Sarney (Sudene, 1990), e os resultados promissores alcançados na Constituição Federal de 1988 (Sudene,1988). Nos últimos anos, porém, a instituição vinha tentando, sem sucesso, adaptar-se a um federalismo cooperativo-competitivo, no qual se modificaram, entre outras coisas, os papéis dos governos federal e estaduais na dinâmica federativa. Na verdade, o órgão de planejamento percorreu uma trajetória declinante, iniciada a partir do regime militar instalado em 1964, com leve recuperação na transição democrática, e novamente acentuada no final dos anos 1990. Nestes mais de quarenta anos de existência, provocou sempre muita polêmica em torno de si, gerando muitos adversários, mas também fervorosos defensores. De qualquer forma, tornou-se um símbolo da unidade regional, falar da Sudene é falar do Nordeste e vice-versa.

A implantação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), no Governo Juscelino Kubitschek, realizada através do decreto n ° 40.554, de 14/12/1956, foi o marco inicial no sur-

gimento da Sudene. O relatório final do GTDN deu origem, por sua vez, à Mensagem nº 79-A do Poder Executivo ao Congresso Nacional, de 20/2/1959, tratando da criação da instituição regional. A lei nº 3.692 criando a Sudene foi finalmente sancionada pelo mesmo presidente, Juscelino Kubitschek, em 15/12/1959, depois de ser aprovada pelo Poder Legislativo (Sudene,1990).

A lei 3.962/59 determinou que a Sudene tivesse as atribuições de planejamento, coordenação, cooperação e assistência técnica, e execução de projetos estratégicos. Desta forma, a instituição regional deveria ser capaz de estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, bem como de supervisionar, controlar e coordenar a elaboração e implementação de projetos a cargo de outras instituições federais na região. Adicionalmente, o baixo estágio de desenvolvimento da região exigiria do órgão de planejamento o estabelecimento de programas de cooperação nacional e internacional. Finalmente, a instituição poderia, eventualmente, ficar diretamente responsável pela execução de alguns projetos relativos ao desenvolvimento regional. Na mesma lei, ficou estabelecido que a Sudene seria composta de um Conselho Deliberativo, sua instância política e decisória, e de uma Secretaria Executiva, a qual teria a responsabilidade de subsidiar o Conselho com trabalhos técnicos e de implementar suas decisões (Sudene,1990).

É possível destacar outras atribuições iniciais da Sudene. Estas estiveram presentes no relatório do GTDN, nos debates que antecederam a aprovação da lei 3.962/59 e nas idéias da geração que fundou e dirigiu inicialmente a instituição regional. Estas esclarecem, por assim dizer, a motivação virtuosa por trás da criação da Sudene. Nesse sentido, as atribuições da Sudene na sua concepção original, segundo a opinião de especialistas no assunto, podem ser resumidas assim: (a) promover a industrialização no Nordeste, de maneira a reduzir as desigualdades entre esta região e aquelas economicamente mais desenvolvidas no país (Furtado,1967); (b) modernizar a agricultura regional, particularmente por meio de ações no semiárido e na Zona da Mata nordestina, bem como nas terras úmidas do interior do Estado do Maranhão (Furtado,1967); (c) preservar os recursos públicos federais direcionados para a região mediante institucionalização da cooperação regional, evitando assim que eles sejam capturados por interesses ligados à cultura política tradicionalista (Bacelar de Araújo, 2000); (d) planejar e coordenar as ações do Governo Federal, possibilitando assim uma unidade de propósito nas intervenções de suas instituições no Nordeste (Sudene,1990); (e) realizar estudos sobre a realidade nordestina, como forma de subsidiar a intervenção da União e dos estados (Buarque, 2000); (f) articular os interesses dos governos estaduais nordestinos, estimulando a cooperação no plano regional (Furtado, 2000).

Todas estas prioridades combinavam-se, por assim dizer, para viabilizar uma nova forma de cooperação entre o Governo Federal e os governos nordestinos, e destes entre si. No entanto, aquela citada por último expressava, mais propriamente, a condição de arena política cooperativa exercida pela Sudene. Tratava-se, de fato, de uma prerrogativa da instituição criada no final dos anos 1950. Ninguém mais do que ela deveria tentar articular os interesses governamentais no Nordeste.

A articulação regional sugerida tinha dois sentidos principais. Significava, por um lado, uma preocupação permanente de arbitrar o conflito distributivo no âmbito regional, mas também tinha, por outro lado, o sentido de mobilizar os governos nordestinos para negociar as ações federais na região. Estimulava, por isto mesmo, uma cultura política cooperativa

insulada, na qual a Sudene aparecia como o caminho natural das reivindicações dos governos estaduais.

É possível verificar o empenho da Sudene, desde o primeiro momento, em tentar arbitrar o conflito distributivo entre os governos nordestinos em torno dos recursos públicos da União. Isto acontecia, por exemplo, por ocasião da elaboração dos sucessivos planos regionais, com destaque especial para os quatro documentos iniciais. Nestas oportunidades, o órgão de planejamento procurava definir as obras de infra-estrutura e outros investimentos federais no Nordeste, geralmente com a participação das demais instituições regionais e do próprio Poder Executivo de cada Estado. Esta prática, certamente, dependia bastante da autoridade conferida à Sudene pelo Governo Federal, sem o que a tarefa de harmonizar os diferentes interesses governamentais tornava-se mais difícil.

A função articuladora da Sudene, porém, não ficava limitada à mediação dos conflitos governamentais. A instituição regional procurava também defender uma ação conjunta dos estados do Nordeste, como um elemento fundamental para redefinir as relações de poder na federação brasileira. Conquistar o apoio dos Poderes Executivo e Legislativo na esfera federal em relação ao desenvolvimento da região exigiria, entre outras coisas, mobilizar os governadores nordestinos e convencê-los a não atuarem isoladamente.

Nesse sentido, a Sudene procurou, durante sua existência, por repetida vezes, articular os interesses dos governos estaduais para fortalecer a posição dos mesmos nas negociações com a União. A idéia predominante era de que formação do bloco político compensaria o reduzido peso econômico do conjunto na federação. O sucesso da mobilização seria fundamental para viabilizar a implantação de políticas públicas federais, por intermédio da Sudene e de outras instituições regionais, voltadas para a redução dos desequilíbrios econômicos entre o Nordeste e as regiões economicamente mais desenvolvidas no território nacional.

O objetivo de promover a articulação governamental estava, natural e diretamente ligado à tentativa de construir uma nova cultura política cooperativa. As iniciativas de arbitrar os conflitos no âmbito regional e de reunir os governos nordestinos para negociar ações federais cultivavam, de alguma forma, os valores e as atitudes relacionadas com o padrão cooperativo defendido pela Sudene. A ausência de uma tradição de ajuda na relação entre os governos estaduais fez a Sudene enxergar o Nordeste como uma construção em curso, lutando para ganhar identidade e se integrar politicamente. Neste enfoque, a presença do órgão de planejamento aparecia como decisiva para reunir forças estaduais centrífugas e cimentar a unidade regional (Furtado, 1999-a).

A função articuladora da Sudene deveria, na concepção original, ser consagrada nas reuniões do Conselho Deliberativo, em que os governadores e membros do Governo Federal deveriam tomar decisões relativas ao desenvolvimento do Nordeste. No entanto, tal atribuição ocuparia um tempo maior daquele órgão de planejamento, pois, em geral, eram necessários estudos técnicos para apoiar a formulação de um projeto regional, reuniões preparatórias com os governos nordestinos e outras instituições regionais, e negociações com o próprio Governo Federal. Neste sentido, a Sudene equilibrava-se entre dois pólos principais. Dependia da autoridade conferida pela União para arbitrar os conflitos no Nordeste, e necessitava da sustentação política dos governos nordestinos para liderar a negociação com o governo nacional.

3 - Os limitados mecanismos institucionais de participação social

O regimento interno do Conselho Deliberativo destaca, no seu artigo inicial, que ele deve ser constituído por um representante de cada um dos governos situados na área de atuação da Sudene, por representantes do Governo Federal, pelo secretário do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, pelo superintendente do órgão de planejamento, pelo presidente do Banco do Nordeste, por um representante dos empresários e outro dos trabalhadores (Sudene, 1991; Sudene, 1995-c).

É importante lembrar que a Sudene reunia, inicialmente, apenas as unidades estaduais do Nordeste. Posteriormente, incluiu a área do Estado de Minas Gerais, localizada no Polígono das Secas, ou seja, avançou até a sub-região mineira sujeita à estiagem prolongada. Nesse momento, incorporou, também, o então território federal de Fernando de Noronha, atualmente parte integrante do Estado de Pernambuco. Alguns anos depois, a lei federal nº 9.690, de 15/7/1998, determinou a inclusão na área de atuação da Sudene dos municípios do Vale do Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais, e do Norte do Estado do Espírito Santo, fazendo com que a instituição regional tomasse a forma descrita na tabela a seguir.

Tabela 1
Área de atuação da Sudene por Estado Participante – 1999

Estados	Área absoluta (km²)	Participação na área total da Sudene (%)
Maranhão	333.365,6	18,93
Piauí	252.378,5	14,33
Região em litígio entre PI e CE	2.977,4	0,17
Ceará	146.348,3	8,31
Rio Grande do Norte	53.306,8	3,03
Paraíba	56.584,6	3,22
Pernambuco (1)	98.937,8	5,62
Alagoas	27.933,1	1,59
Sergipe	22.050,4	1,25
Bahia	567.295,3	32,22
Nordeste	1.561.177,8	88,67
Minas Gerais (2)	175.032,5	9,94
Espírito Santo (2)	24.451,0	1,39
Área da Sudene	1.760.661,3	100,00
Brasil	8.547.403,5	——

Fonte: Sudene. *Região Nordeste em números*. Recife, dezembro de 1999, p. 8.
(1) Inclusive o distrito estadual de Fernando de Noronha.
(2) Apenas a área de atuação da Sudene.

Nos últimos anos, o poder público federal teve maioria no Conselho Deliberativo, podendo, inclusive, designar membros eventuais, conforme a natureza da matéria a ser analisada (Sudene,1991). Além disso, exerceu a presidência por intermédio do ministro ou secretário de Desenvolvimento Regional, assumindo, assim, a coordenação dos trabalhos (Sudene,1991). O presidente do Conselho, por sua vez, possuía o voto do desempate nos momentos de deliberação, conforme

estabelecido no artigo 33, em vigor à época (Sudene,1991). Vale a pena ressaltar ainda, que a superintendência da Sudene e a presidência do Banco do Nordeste eram cargos preenchidos pelo presidente da República com assento no Conselho, mais um indicativo da força do Governo Federal nas decisões tomadas.

A participação da sociedade no Conselho é recente, tendo sido introduzida pelo Governo Sarney mediante decreto nº 91.532, de 15 de agosto de 1985. Naquele momento, os trabalhadores e empresários podiam ter, cada um, três conselheiros, os quais seriam indicados por suas respectivas Confederações Nacionais na Indústria, no Comércio e na Agricultura (Sudene,1990). No Governo Collor de Mello, porém, a representação de cada um daqueles segmentos sociais caiu de três para um membro no Conselho, o qual passou ainda a ser escolhido pelo Governo Federal, tendo como base uma lista tríplice oferecida pelas mesmas Confederações citadas anteriormente (Sudene, 1991; Sudene, 1991, ata 363ª. RO do Conselho Deliberativo). Até o final do período estudado, esta participação não sofreu mais mudanças, permanecendo restrita aos níveis definidos no Governo Collor de Mello (Sudene, 1998, ata 419ª. RO do Conselho Deliberativo).

Na verdade, o Conselho Deliberativo nunca esteve muito aberto ao debate com a sociedade. A iniciativa de garantir a presença dos empresários e trabalhadores representou mais uma concessão dos tempos democráticos, do que uma firme disposição de dialogar além muros. Apesar disso, a leitura das atas das reuniões do Conselho mostra uma participação efetiva dos chamados representantes das classes produtoras e das classes trabalhadoras. Os dois grupos levaram contribuições relevantes à avaliação dos projetos industriais submetidos à Sudene, e às discussões sobre as aplicações do FNE e a respeito da política regional federal. No entanto, deve-se reconhecer, tomando ainda os mesmos encontros como referência, a ausência dos conselhos comunitários rurais, das associações metropolitanas de moradores, das organizações não-governamentais e de outros agentes do desenvolvimento. Ainda predominou nos últimos anos, de certa forma, a visão autárquica dos tempos iniciais da Sudene, quando a sociedade tinha um papel limitado na evolução da economia regional. Faltou um compromisso mais efetivo com mecanismos institucionais de participação social, tal como destacam os defensores do conceito de desenvolvimento endógeno, no qual devem ser estimuladas

> experiências institucionais de planejamento participativo, nas quais se enfatiza o envolvimento da população-alvo nas decisões referentes a soluções para as questões de concepção e de execução dos diferentes componentes de um programa de desenvolvimento (Haddad, 1994, p. 54).

4 - As evidências do esvaziamento da Arena Política Cooperativa

No período estudado, competia ao Conselho formular as linhas de ação da política de desenvolvimento do Nordeste, em consonância com a política nacional de desenvolvimento econômico e social, recomendar a adequação dos planos estaduais às diretrizes do plano regional, e propor ao Governo Federal a adoção de medidas que facilitem ou acelerem a execução de programas, projetos e obras ligadas ao desenvolvimento da região (Sudene,1991). Adicionalmente, cabia ao Conselho aprovar os programas relativos ao FNE e ao Finor, tendo o cuidado de assegurar a harmonização deles com o plano de desenvolvimento do Nordeste (Sudene,1991). O superintendente da Sudene era o responsável pela implementação das decisões do Conselho. Para isto, contava com a colaboração de uma secretaria executiva, a qual era formada por servidores da instituição regional (Sudene, 1991). Eventualmente, o Conselho podia ser auxiliado por um colegiado consultivo, composto pelo superintendente da Sudene e pelos governadores. Este outro órgão auxiliar funcionaria quando fosse neces-

sário examinar, antes da deliberação do Conselho, matéria prioritária para o desenvolvimento regional (Sudene,1991).

Não é difícil perceber as limitações impostas pelo regimento interno do Conselho Deliberativo ao órgão de planejamento. A Sudene devia, por um lado, subordinar suas formulações às diretrizes da política nacional de desenvolvimento definidas pelo Governo Federal. Mas, por outro lado, não podia ir além do que recomendar ao Poder Executivo de cada Estado o seu próprio plano regional. Não tinha mais, portanto, o poder normativo dos tempos iniciais, quando tinha a responsabilidade de submeter ao Congresso Nacional o plano de desenvolvimento do Nordeste (Sudene, 1990). Sua autoridade na esfera regional não podia vir daí. Continuava equilibrando-se entre os dois níveis federativos, mas sem as mesmas "armas" do passado.

A instituição regional não perdeu apenas poder normativo sobre o planejamento do desenvolvimento regional; ela assistiu, também, por exemplo, ao aumento na rotatividade de seus superintendentes, especialmente no final dos anos 1990, e viu minguar as reuniões ordinárias do Conselho Deliberativo a partir de março de 1998.

No Quadro 1 observa-se que, no período de janeiro de 1987 a maio de 2000, a instituição regional contou com a presença de treze ministros ou secretários de política

Quadro 1
Participação do superintendente da Sudene nas reuniões ordinárias do Conselho Deliberativo - Janeiro de 1987 a Maio de 2000

Ano	Número de reuniões Da SUDENE	Gestão no Governo Federal	Ministros ou Secretários de Política Regional	Superintendentes da SUDENE (total de reuniões)
1987	10	Sarney	Ronaldo Costa Couto Joaquim Francisco João Alves Filho	Dorany Sampaio(5) Antonio Carlos B. Frota(3) Paulo Ganem Souto(2)
1988	12	Sarney	João Alves Filho	Paulo Ganem Souto(12)
1989	12	Sarney	João Alves Filho	Paulo Ganem Souto(12)
1990	2	Sarney	João Alves Filho	Paulo Ganem Souto(2)
	6	Collor	Egberto Baptista	José Adauto Bezerra(6)
1991	6	Collor	Egberto Baptista	José Adauto Bezerra(2) Elionaldo Magalhães (4)
1992	5	Collor	Egberto Baptista Ângelo Calmon Sá	Elionaldo Magalhães (5)
	1	Itamar	Alexandre Costa	Cássio Cunha Lima(1)
1993	5	Itamar	Alexandre Costa	Cássio Cunha Lima(5)
1994	10	Itamar	Romildo Canhim Aluízio Alves	Nilton M. Rodrigues(10)
1995	10	Fernando Henrique	Cícero Lucena	Nilton M. Rodrigues(10)
1996	9	Fernando Henrique	Cícero Lucena Fernando Catão	Nilton M. Rodrigues(9)
1997	10	Fernando Henrique	Fernando Catão	Nilton M. Rodrigues(10)
1998	5	Fernando Henrique	Fernando Catão Ovídio A. de Angelis	Nilton M. Rodrigues(1) Sérgio Moreira(4)
TOTAL	**103**	———	———	———
1999(1)	1	Fernando Henrique	Ovídio A. de Angelis Fernando Bezerra	Aloísio Sotero(0) Marcos Formiga(1)
Até Maio de 2000 (1)	2	Fernando Henrique	Fernando Bezerra	Marcos Formiga(1) Wagner Bittencourt(1)

Fonte: Sudene. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Deliberativo da Sudene. Recife, janeiro de 1987 a dezembro de 1998, 1572p.
(1) As informações relativas ao segundo Governo Fernando Henrique foram anotadas a partir do noticiário da imprensa pernambucana, particularmente a cobertura realizada sobre as reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene.

regional, bem como conheceu doze superintendentes diferentes. Os superintendentes mais participativos foram, pela ordem, Nilton Rodrigues com quarenta reuniões, nos governos Itamar e Fernando Henrique, seguido de Paulo Souto (30) no Governo Sarney, Elionaldo Magalhães (9) e Adauto Bezerra (8), ambos no Governo Collor. Neste sentido, é possível localizar, nessas gestões, os momentos de maior continuidade administrativa da Sudene. Em contrapartida, a renovação foi constante no ano de 1987, quando se encontram três superintendentes (Dorany Sampaio, Antonio Carlos Frota e Paulo Souto), e no período entre janeiro de 1998 e maio de 2000, quando a Sudene conheceu cinco nomes diferentes (Nilton Rodrigues, Sérgio Moreira, Aloísio Sotero, Marcos Formiga e Wagner Bittencourt). Aliás, nessa fase mais recente encontram-se dois casos que merecem ser registrados. Um deles envolve o superintendente Aloísio Sotero, que entrou e saiu sem ir a nenhuma reunião do Conselho. Um segundo diz respeito ao próprio ministro da área de política regional Fernando Bezerra, que mal chegou e foi logo anunciando a possibilidade de acabar com a Sudene (Folha de S. Paulo, 25/7/1999).

As dificuldades encontradas pela Sudene para promover a articulação regional aparecem, principalmente, quando se discute a participação dos governadores nas reuniões do Conselho Deliberativo. A Tabela 2 revela que a presença simultânea de todos os governadores do Nordeste aconteceu apenas em quatro oportunidades, em um total de 103 reuniões, pois na maioria das vezes eles mandavam representantes. O primeiro encontro, reunindo todos os governantes nordestinos, ocorreu no ano de 1987, tendo sido motivado, sobretudo, pela posse no Conselho do então ministro do Interior Joaquim Francisco. O segundo, em 1991, foi estimulado pela discussão sobre as mudanças no regimento interno do Conselho. Em 1995, os mandatários estiveram juntos por duas vezes: quando o então ministro do Planejamento José Serra esteve presente na reunião, e uma outra vez, em razão da visita do presidente Fernando Henrique. É importante perceber, ainda, que os mandatários dos Estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará estiveram presentes simultaneamente em quinze encontros, ou seja, em apenas 14,6% do total acumulado entre 1987 e 1998.

Alguns governadores não esconderam as críticas e o descrédito em relação à Sudene quando participavam das reuniões do Conselho Deliberativo. Não havia, aparentemente, intenção de denegrir a instituição regional, pois as intervenções revelavam, em geral, muito respeito pela sua história e valor simbólico na região. No entanto, as críticas reforçavam uma sensação de impotência, como se não houvesse o que fazer para mudar a trajetória declinante.

A Sudene, portanto, não conseguiu, no contexto da redemocratização do país, assegurar internamente uma continuidade administrativa, tampouco convenceu os governadores a comparecer às reuniões do Conselho Deliberativo. Fracassou na tentativa de redefinir a si própria e o modelo institucional de desenvolvimento regional, e não teve ímpeto para arbitrar os conflitos envolvendo a definição das obras federais no Nordeste.

Tabela 2
Participação dos governadores dos Estados do Nordeste nas reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene – 1987-1998

Governadores	Presença dos governadores na Sudene (Percentual em relação ao total de reuniões)												
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Número de reuniões do Conselho Deliberativo	10	12	12	8	6	6	5	10	10	9	10	5	103
Bahia	6 60%	3 25%	2 17%	3 38%	4 67%	4 67%	3 60%	7 70%	6 60%	1 11%	2 20%	1 20%	42 41%
Sergipe	8 80%	6 50%	4 33%	3 37%	4 67%	5 33%	5 100%	6 60%	9 90%	3 33%	3 30%	- -	56 54%
Alagoas	7 70%	1 8%	1 8%	- -	2 33%	2 33%	1 20%	2 20%	9 90%	4 44%	2 20%	- -	31 30%
Pernambuco	7 70%	4 33%	4 33%	4 50%	3 50%	4 67%	1 20%	3 30%	7 70%	3 33%	2 20%	- -	42 41%
Paraíba	7 70%	3 25%	2 17%	1 12%	4 67%	5 83%	3 60%	5 50%	9 90%	3 33%	1 10%	2 40%	45 44%
Rio Grande do Norte	10 100%	10 83%	10 83%	4 50%	4 67%	5 83%	5 100%	4 40%	7 70%	2 22%	2 20%	3 60%	66 64%
Ceará	7 70%	3 25%	- -	3 38%	2 33%	3 50%	4 80%	3 30%	2 20%	1 11%	- -	- -	28 27%
Piauí	6 60%	2 17%	2 17%	2 25%	4 67%	4 67%	4 80%	8 80%	9 90%	4 44%	1 10%	- -	46 45%
Maranhão	3 30%	3 25%	- -	2 25%	1 17%	2 33%	2 40%	1 10%	2 20%	- -	- -	- -	16 16%
Presença simultânea de todos os governadores	1 10%	- -	- -	- -	1 17%	- -	- -	- -	2 20%	- -	- -	- -	4 4%
Presenças simultâneas dos governadores da Bahia, de Pernambuco e do Ceará	5 50%	1 8%	- -	2 25%	1 17%	2 33%	1 20%	- -	2 20%	1 11%	- -	- -	15 15%

Fonte: Sudene. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Deliberativo da Sudene. Recife, Sudene, janeiro de 1987 a dezembro de 1998, 1572p.

4 - A desinstitucionalização da cooperação regional

É importante, neste momento, discutir as razões da crescente incapacidade da Sudene em articular os interesses dos governos estaduais do Nordeste, no novo contexto federativo brasileiro, tendo ainda como referência as atas das reuniões do Conselho Deliberativo.

Neste particular, deve-se reconhecer que o material empírico não permite conclusões definitivas. Não é possível, por exemplo, esclarecer completamente os acontecimentos envolvendo a relação entre a Sudene e o Governo Federal nos últimos anos. Tampouco é viável, a partir das reuniões do Conselho Deliberativo, tomar conhecimento das imperfeições e das

irregularidades relativas ao Finor, ou mesmo sobre outros recursos aplicados pela instituição regional. De qualquer forma, o material empírico permite apresentar alguns elementos fundamentais no debate sobre a crescente incapacidade da Sudene de articular os interesses governamentais no Nordeste. As intervenções de membros do Governo Federal, dos superintendentes da Sudene e dos governadores oferecem subsídios para entender o declínio da cooperação regional insulada.

4.1 - A perda da autoridade conferida pelo Governo Federal

As ações da Sudene no Nordeste dependem, sobremaneira, da autoridade conferida pelo poder público nacional. Isto, porém, aconteceu apenas no período inicial do Governo Sarney, quando da elaboração do I Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN). A partir do Governo Collor, entretanto, a Sudene foi perdendo prestígio na esfera federal. Isto pode ser observado quando se verificam as limitações orçamentárias impostas, a ausência do primeiro escalão do Poder Executivo federal nas reuniões do Conselho Deliberativo, e a reduzida influência da instituição nas decisões sobre os investimentos da União no Nordeste.

Nos últimos anos, observou-se o distanciamento do Governo Federal em relação às unidades subnacionais, particularmente no que se refere ao papel de reduzir os desequilíbrios econômicos no país(Diniz, 2000). O impacto desta mudança na Sudene pode ser observado nas atas das reuniões do Conselho Deliberativo. Na verdade, a instituição sofreu com a redução dos investimentos federais no Nordeste, pois algumas de suas atribuições, historicamente mais importantes, ficaram prejudicadas. A execução dos próprios projetos regionais teve de conviver, durante os anos 1990, com as restrições orçamentárias impostas pela União. A Sudene, pode-se dizer, não foi poupada nos sucessivos planos de estabilização macroeconômica, e mais recentemente nos ajustes decorrentes da vulnerabilidade do país às crises econômicas internacionais.

Gráfico 1



Fonte: Sudene.
(1) Os recursos do Finor indicados em R$ 1.000, referentes a 1°/7/1994 para projetos aprovados até então (Plano Real) e correntes para aqueles após essa data;
(2) Posição de 9/4/2001.

O Gráfico 1 confirma a redução, ao longo do tempo, dos incentivos fiscais federais administrados pela Sudene. O auge dos benefícios fiscais ocorreu durante os anos 1970, tendo o volume de recursos atingido seu pico em 1977. No Governo Sarney houve uma recuperação do montante de recursos, em relação à gestão anterior. Entretanto, a partir de 1988 ocorreu uma inflexão importante, coincidindo com a descentralização financeira aprovada pela Constituição de 1988. O novo patamar permaneceu nos anos 1990, indicando que a Sudene não conseguiu mais realizar os investimentos do passado, mesmo quando se toma como referência a década anterior.

A perda de prestígio da Sudene, junto ao Governo Federal, pode ser mais bem observada quando se investiga a participação deste último poder nas reuniões do Conselho Deliberativo, no período de 1987 a 1998. Alguns indicadores revelam a baixa assiduidade do Governo Federal nas reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene. Observa-se, por exemplo, que em 37% dos eventos realizados não havia

nenhum ministro ou autoridade do primeiro escalão do Poder Executivo presente. Mesmo o ministro, ou secretário de Política Regional, deixou de comparecer a quase metade dos encontros (46,6%), embora seja de longe o mais assíduo dos ministros, conforme pode ser visto na seguinte classificação: Política Regional (presente em 53,4% das reuniões), Saúde (11,7%), Ação Social (6,8%), Planejamento (5,8%), Agricultura (4,9%), Fazenda (3,9%) e Meio Ambiente (3,9%). Entretanto, é importante notar o ínfimo comparecimento dos ministros ligados às pastas de infra-estrutura, quando se sabe da fundamental importância das obras federais nesta área para o desenvolvimento regional.

O declínio político da Sudene no plano federal pode ser também observado, quando se investiga a sua participação no planejamento das ações federais no Nordeste. Na verdade, a instituição regional foi deixando de participar, ou mesmo de influenciar, o processo decisório, embora não tenha deixado de produzir muitos documentos para os escalões superiores do governo nacional.

A rigor, a atribuição original da Sudene de planejar o desenvolvimento do Nordeste foi exercida na sua plenitude apenas nos quatro primeiros planos diretores. A introdução de um sistema nacional de planejamento permitiu ao Governo Federal integrar as perspectivas de cada região brasileira. No entanto, foi um duro golpe para a Sudene, pois assim perdia a autonomia de planejar o desenvolvimento regional, deixando de ser o poder normativo com relação à matéria. Restava, portanto, aguardar o fim do autoritarismo para tentar resgatar a antiga prerrogativa, ou garantir algum assento privilegiado na definição do planejamento regional. A redemocratização do país, entretanto, não trouxe de volta para a Sudene as responsabilidades dos primeiros anos de existência. Isto aconteceu no período inicial do Governo Sarney, particularmente no ano de 1986, quando da elaboração do I Plano de Desenvolvimento do Nordeste, e, de certa forma, por ocasião da elaboração da Constituição Federal de 1988. Entretanto, a realidade mudou a partir do Governo Collor, quando os planos regionais voltaram a ser feitos de forma centralizada, tendo à frente a Secretaria de Desenvolvimento Regional (Presidência da República, 1991). No primeiro Governo Fernando Henrique não foi diferente. Talvez seja possível até mesmo falar na consolidação do afastamento da Sudene do sistema de planejamento nacional. Esta era a crítica, por exemplo, do superintendente Nilton Rodrigues. Ele dizia, em 1996, não compreender como a Sudene podia ficar de fora daquela estrutura governamental, se ela tem como atribuição planejar (Sudene, 1996, 403ª RO do Conselho Deliberativo). Aliás, a inclusão da Sudene no sistema federal de planejamento era uma das reivindicações constantes, inclusive foi registrada no principal documento elaborado na gestão do mesmo superintendente (Sudene,1996-b).

É possível dizer, portanto, que o Governo Federal não vinha contribuindo para que a Sudene pudesse realizar a articulação regional. Nos últimos anos, a instituição conviveu com limitações orçamentárias, com a ausência sistemática do governo nacional nas reuniões do Conselho e, pior, com um papel menor nas decisões sobre as ações da União no Nordeste. Tornou-se assim um órgão de planejamento que pouco planejava, e quase não influenciava o processo decisório relativo à região.

4.2 - O declínio do apoio político dos governadores

A Sudene vem equilibrando-se historicamente entre dois pólos principais. Por um lado, dependeu da autoridade conferida pela União para arbitrar os conflitos no Nordeste, mas, por outro lado, não podia prescindir da sustentação política dos governos nordestinos para liderar as negociações sobre as ações do Governo

Federal na região. Embora se possa dizer que nos seus primórdios se apoiou mais no poder público federal (Furtado,1989), a instituição foi concebida para se equilibrar entre os dois níveis da federação brasileira, dependeu sempre de ambos para funcionar e cumprir suas atribuições.

As atas das reuniões do Conselho Deliberativo revelam que tem faltado, na própria região, apoio político à Sudene. Elas mostram que os governos nordestinos não deram, principalmente no ambiente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o respaldo necessário para que a instituição regional exercesse sua função articuladora. Muitos governadores deixaram de ir aos encontros periódicos do Conselho, como já foi destacado amplamente. Na verdade, os mandatários do Maranhão, do Ceará e de Alagoas passaram a maior parte do tempo distantes daquela instância política, demonstrando dar pouca importância às discussões ali realizadas. Mesmo os demais governantes deixaram de comparecer ao Conselho a partir dos anos de 1997 e 1998. Os governadores ficaram, muitas vezes, indiferentes diante das propostas e iniciativas da Sudene, para a formulação de um projeto comum entre os governos nordestinos. Na reunião, por exemplo, em que foi discutido e aprovado o documento Pacto do Nordeste, elaborado pela Sudene, não estiveram presentes os governadores do Maranhão, do Ceará, do Rio Grande do Norte, de Alagoas e da Bahia. (Sudene, 1996, 397ª. RO do Conselho Deliberativo).

Algumas intervenções dos superintendentes da Sudene nas reuniões do Conselho Deliberativo denunciavam a falta de apoio político dos governos estaduais à instituição regional. É certo, porém, que estas circunstâncias são mais típicas dos anos 1990, ou pelo menos não eram muito visíveis até o final do Governo Sarney. No ano de 1987, por exemplo, as reuniões do Conselho contaram com a presença maciça dos governadores, todos em seu primeiro ano de mandato. Naquela oportunidade, o superintendente Dorany Sampaio procurava ressaltar a importância da arregimentação das forças políticas regionais, no sentido de negociar ações federais para reduzir os efeitos do racionamento energético em vigor no Nordeste(Sudene, 1987, 319ª RO do Conselho Deliberativo).

Em 1992, durante a gestão Itamar Franco, a situação avançava em outra direção. O superintendente, Cássio Cunha Lima, tomava posse no Conselho Deliberativo, pregando a unidade política acima das diferenças partidárias. O avanço da redemocratização, sobretudo a partir de 1990, estimulava a diversidade partidária, exigindo da Sudene e dos governos nordestinos um esforço maior de negociação. Entre 1996 e 1998, no Governo Fernando Henrique, parece ter caído o apoio político dos governadores à Sudene. Pelo menos esta era a convicção do então superintendente Nilton Rodrigues. Em 1996, por exemplo, fez uma intervenção no Conselho, pedindo o apoio dos governos nordestinos às propostas elaboradas pelo corpo técnico da casa. Dizia que as negociações entre a Sudene e o Governo Federal, em torno do Projeto Nordeste, não avançariam sem uma mobilização maior dos governantes do Nordeste. O superintendente lembrava que

> por mais que a Sudene, ou seja, a secretaria executiva seja eficaz (apresentando trabalhos técnicos), nada vai acontecer se os políticos, o Conselho Deliberativo, não fizer acontecer as coisas (Sudene, 1996, 403ª RO do Conselho Deliberativo, p.12)

Algumas manifestações dos governadores nordestinos, fora das reuniões do Conselho Deliberativo, negavam a função articuladora da Sudene. Alguns deles, por exemplo, preferiram levar suas reivindicações diretamente ao Governo Federal, deixando de lado qualquer intermediação por parte da instituição. É o que parece ter acontecido tanto no caso do Ceará (Jereissati, 1998), como também em relação

à Bahia (Cantanhêde, 1998), no período de 1995 a 1998. Os governadores destes estados apoiaram, inclusive, propostas defendendo a extinção da Sudene como instância de política regional (Congresso Nacional, 1993), ou mesmo procuravam excluí-la dos novos fóruns de desenvolvimento da região, como aconteceu, por exemplo na criação do Projeto Iniciativa pelo Nordeste (Governo do Estado da Bahia,1997).

A articulação regional realizada pela Sudene não despertou o apoio dos governos nordestinos, particularmente no final do período estudado. Os governadores afastaram-se progressivamente das reuniões do Conselho, ignoraram, muitas vezes, os documentos elaborados pelo órgão de planejamento, e até mesmo alguns deles agiram para reduzir a importância da instituição no modelo de desenvolvimento regional.

4.3 - O esgotamento do sistema de incentivos fiscais

A rigor, as dificuldades da Sudene em articular os interesses governamentais são de natureza federativa; derivam, portanto, dos dois elementos destacados anteriormente. Entretanto, não se deve reduzir a relevância de um último fator ligado ao campo ético, mas quase sempre, neste caso, estreitamente vinculado ao político. Os problemas derivados do sistema de incentivos fiscais administrado pela Sudene contribuíram para que a instituição regional perdesse a condição de arbitrar os conflitos econômicos no Nordeste e de mobilizar os governos nordestinos na federação brasileira. Mais precisamente, as denúncias em relação ao Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), de malversação dos recursos públicos e de estimular a concentração espacial das atividades econômicas no país e no Nordeste, colocaram em dúvida a eficácia do modelo de desenvolvimento baseado em benefícios fiscais, e reduziram o apoio até mesmo entre eventuais defensores do próprio órgão de planejamento.

Não é possível discutir, neste momento, o sistema de incentivos fiscais de uma maneira abrangente. Esta tarefa exigiria mais do que as informações disponíveis nas atas das reuniões do Conselho Deliberativo. Aqui interessa chamar atenção para a insatisfação em torno do Finor, principalmente entre os superintendentes da instituição e os governadores nordestinos, bem como para a perda na liderança exercida pela Sudene na região em razão destas circunstâncias.

Em 1993, o superintendente Cássio Cunha Lima discursava na reunião do Conselho Deliberativo, procurando convencer os presentes de que não haveria malversação do dinheiro público durante sua gestão (Sudene, 1993, 373ª RO do Conselho Deliberativo). Na reunião seguinte, o mesmo superintendente voltou a tocar no assunto. Reconhecia que a Sudene não tinha pessoal suficiente para fiscalizar os projetos financiados com os recursos do Finor. Desta forma, pedia apoio aos governos nordestinos, ao Banco do Nordeste, ao Banco do Brasil e ao BNDES, para identificar em seus quadros pessoas capazes de compor um conselho de fiscalização. No final de 1993, o mesmo superintendente se despedia do Conselho, enumerando os fracassos da Sudene. Nesse sentido, criticou a concentração do desenvolvimento econômico no litoral, o reduzido avanço dos indicadores sociais, a ausência de projetos geradores de emprego e renda no semi-árido nordestino, a permanência dos problemas decorrentes das secas, a falta de transparência e de

controle social sobre a instituição regional, e o financiamento de projetos intensivos de capital (Sudene, 1993, 377ª RO do Conselho Deliberativo). É importante notar que boa parte das críticas formuladas era dirigida ao próprio modelo de incentivos fiscais, especialmente pelo fato de ter concentrado recursos nas áreas de maior dinamismo econômico, de não produzir resultados expressivos na área social, e de falhar na modernização da economia do semi-árido do Nordeste.

Na verdade, a concentração espacial apontada foi resultado da lógica embutida no Finor, a qual, de forma resumida, privilegiou os espaços econômicos mais atrativos, nos quais o retorno do investimento privado era mais provável (Bacelar de Araújo, 1997-b). Esta política terminou favorecendo as regiões metropolitanas dos Estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, estimulando assim, por um lado, a formação de um mercado regional (Sudene & BNB, 1990), mas também, por outro lado, contribuiu para ampliar a tendência concentradora da região (Barreto, 1990). Esta opção parece ter sido feita durante o período autoritário. De qualquer forma, descaracterizou a concepção original da Sudene, a qual tinha um caráter redistributivo, e por isto mesmo contrário à idéia de alcançar o crescimento econômico concentrando renda (Baltar Rocha, 1997).

O superintendente Cassio Cunha Lima foi sucedido na Sudene pelo general Nilton Rodrigues, o qual teve o mérito de promover, em sua gestão, uma persistente tentativa de moralização do Finor (Sudene, 1994, 378ª RO do Conselho Deliberativo, p.3). Depois da saída do superintendente Nilton Rodrigues, no início de 1998, fica mais difícil falar do Finor. A partir daí, foram poucos os encontros do Conselho, de modo que as informações são insuficientes para qualquer discussão. Mesmo assim, é possível dizer que ambos os superintendentes citados tiveram como preocupação constante a moralização do sistema de incentivos fiscais administrado pela Sudene. Este foi um dos temas recorrentes envolvendo a instituição regional nos anos 1990.

É importante ressaltar ainda que o recente processo de guerra fiscal envolvendo os estados da federação, atingiu, de certa forma, o modelo Finor. Os governos nordestinos acompanharam a tendência geral de criar incentivos fiscais estaduais, no intuito de atrair empreendimentos industriais (Ornelas, 1996; Jereissati, 1997). Esta iniciativa afetou a Sudene, na medida em que reduziu a importância relativa no âmbito regional, do seu principal instrumento de apoio aos investimentos do setor privado. Além disso, é possível falar também na perda de relevância do sistema de incentivos fiscais administrados pela Sudene, em razão do declínio seu como fator de atratividade para os investimentos privados, no novo paradigma econômico (Castro, 1997).

As aplicações do Finor em cada um dos Estados do Nordeste, no período de 1991 a 1999, estão descritas na Tabela 3.

Tabela 3
Aplicações por Estado do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) – 1991-1999

Estados	Participação (%) (1)									
	1991 (2)	1992 (2)	1993 (2)	1994 (2)	1995 (2)	1996 (2)	1997 (2)	1998 (2)	1999 (2)	TOTAL
MA	12,89	15,36	14,57	10,73	9,18	10,84	12,10	8,53	7,22	11,22
PI	6,49	10,66	8,83	7,70	8,07	6,80	9,33	3,61	2,84	7,23
CE	19,71	13,97	15,52	24,09	21,68	15,07	17,46	14,27	15,02	17,04
RN	2,56	5,01	5,35	5,50	5,44	5,62	6,82	9,95	6,09	6,00
PB	7,61	8,89	15,21	10,42	10,25	15,36	10,93	10,66	10,42	11,15
PE	21,66	20,60	16,99	19,71	20,17	18,09	19,40	21,23	26,19	20,35
AL	3,18	3,45	3,36	3,99	4,00	6,14	3,36	3,43	4,68	4,03
SE	1,37	0,42	0,65	0,62	0,86	3,48	4,14	5,72	8,22	2,99
BA	21,63	19,42	16,59	14,47	11,47	11,18	12,73	10,65	14,01	14,23
MG(3)	2,90	2,21	2,95	2,76	8,89	7,43	3,73	11,95	5,31	5,76
Total (em mil R$)	251.055,50	359.659,70	204.433,80	181.379,80	355.899,50	422.809,30	410.581,60	363.000,00	252.613,79	2.801.432,99

Fonte: Sudene/CCA - Coordenação de Acompanhamento de Avaliação.
(1) Posição de 31/12/99; (2)Os valores dos.exercícios de 1991 a 1999 e o total foram apresentados em preços de 1º/7/94; (3) Área de atuação da Sudene.

Observa-se na Tabela 3 que os estados mais beneficiados foram Pernambuco (20,35%), Ceará (17,04%), Bahia (14,23%), e Maranhão (11,22%). Os demais variaram sua participação entre 3% (Sergipe) e 11% (Paraíba). Os três estados economicamente mais fortes ficaram, por outro lado, com mais da metade dos recursos aplicados, mais precisamente, com 51,62 % do volume total. A Tabela 3 indica também que a média anual dos recursos aplicados pelo Finor, no período de 1991 a 1999, foi da ordem de R$ 311 milhões. No caso de Pernambuco, o mais favorecido na distribuição geral, pôde contar em média com apenas R$ 63 milhões anuais, a preços de julho de 1994.

Finalmente, deve-se destacar o fortalecimento do Banco do Nordeste frente à Sudene, especialmente a partir da criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste(FNE), por ocasião da elaboração de Constituição Federal de 1988 (Banco do Nordeste, 1994). Observa-se ainda que a média anual dos recursos aplicados pelo FNE, no período 1989 a 1999, foi da ordem de R$ 700 milhões, representando mais do que o dobro da média atingida pelo Finor (R$ 311 milhões) entre 1991 e 1999 (Banco do Nordeste, 2000), o que indica a predominância do Banco do Nordeste perante a Sudene, como indutor das atividades produtivas na região, no cenário posterior ao novo texto constitucional.

A conclusão que se chega é que as denúncias e críticas em relação ao Finor, especialmente as acusações de malversação dos recursos públicos e de estimular a concentração espacial das atividades econômicas no país e no Nordeste, trouxeram prejuízo para a relação entre a Sudene, os Governos Federal e nordestinos. Colocaram em dúvida a eficácia do modelo de desenvolvimento baseado em incentivos fiscais, presente desde a criação da instituição regional. Além disso, existem evidências do esgotamento do modelo de incentivos fiscais, ou pelo menos observam-se claros sinais de perda de importância relativa dele no âmbito regional.

5 - Considerações finais

A Sudene dependeu, historicamente, da autoridade conferida pelo Governo Federal para arbitrar os conflitos econômicos no Nordeste, e da sustentação política dos governos nordestinos para liderar as negociações com o governo nacional. Nos últimos anos, porém, não foi favorecida na redefinição dos papéis dos governos federal e estaduais, no novo contexto federativo. A Sudene não recuperou mais o antigo poder normativo, viu cair os incentivos fiscais federais que administrava, e pouco influenciou o planejamento federal. Tampouco recebeu apoio dos governos estaduais do Nordeste. Desta forma, sem autoridade para agir na esfera regional e sem apoio político na própria região, perdeu também a condição de articular os interesses governamentais. Adicionalmente, no campo ético, a Sudene sofreu grandes prejuízos com os problemas derivados do sistema Finor. Na verdade, as denúncias de malversação dos recursos públicos e de estimular a concentração espacial das atividades econômicas no país colocaram em dúvida a eficácia do modelo de desenvolvimento baseado em incentivos fiscais, retirando da instituição o apoio até mesmo de defensores históricos.

Os limitados mecanismos institucionais de participação social, definidos no regimento interno do Conselho Deliberativo, revelam a falta de envolvimento da sociedade nas decisões referentes ao desenvolvimento regional. A Sudene foi um exemplo de arena política federativa, consolidando um nível intermediário entre a União e os estados das regiões menos desenvolvidas. O seu mérito maior foi promover a articulação dos governos nordestinos e denunciar a persistência da assimetria federativa. Entretanto, a instituição regional ignorou a necessidade de um maior controle social, apostando na excelência e no espírito público do corpo burocrático, como forma de garantir os princípios republicanos e a eficácia na aplicação dos recursos incentivados. Além disso, a Sudene procurava, primordialmente, privilegiar os conflitos distributivos nacionais de natureza territorial, em detrimento daqueles mais presentes na vida do cidadão comum.

A redemocratização do país fortaleceu a necessidade de maior controle social sobre as instituições políticas, particularmente sobre aquelas responsáveis pela definição e execução dos gastos públicos. Neste caso, a Sudene também não conseguiu responder adequadamente. O Conselho Deliberativo permaneceu, praticamente, restrito aos governos federal e dos Estados do Nordeste, enquanto crescia a perda de legitimidade junto aos atores sociais e o esvaziamento progressivo do seu corpo burocrático.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (1998), *Reforma do Estado e o Contexto Federativo.* São Paulo: Fundação Korand Adenauer (Série Pesquisas, 12)

BACELAR DE ARAÚJO, Tânia. (1997-b), *Depoimento concedido a Ricardo Ismael.* Recife, Mimeo.

_____. (2000), A Relevância da Sudene no Desenvolvimento Regional. In: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy(coordenadores). *Seminário Internacional "Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste.* Recife: Sudene, p. 167- 174.

BAER, Werner. (1996), *A Economia Brasileira.* (tradução de Edite Sciulli). São Paulo: Nobel.

BALTAR ROCHA, Abelardo. (1997), Depoimento concedido a Ricardo Ismael. Recife, Mimeo.

BARRETO, Flávio Ataliba Flexa Daltro. (1990), *Trinta Anos de Incentivos Fiscais para o Nordeste: Resultados, Distorções e Propostas de Reformulações.* Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Dissertação de Mestrado.

BUARQUE, Cristovam. (2000), Celso Furtado: Um Professor de Leituras. In: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy(coordenadores). *Seminário Internacional "Celso Furtado, A Sudene e o Futuro do Nordeste.* Recife: Sudene, pp. 59-64.

CAMARGO, Aspásia; LAVALLE, Carlos. (1993), *O Gigante Adormecido: os riscos do federalismo incompleto.* Rio de Janeiro: FGV/Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

CANTANHÊDE, Eliane. "Falso brilhante". *Folha de S. Paulo.* 1º. Caderno, 1/2/1998, p. 2.

CASTRO, Antonio Barros de. (1997), Globalização, Tipos Industriais Regionais e Novas Estratégias. In: Sudene. *Documentos Básicos do Seminário Internacional Sobre Globalização e Desenvolvimento Regional: Cenários Para o Século XXI.* Recife: Sudene, p. 17-28.

CONGRESSO NACIONAL; Veras, Beni (relator). (1993), *Relatório Final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro.* Brasília: Congresso Nacional. 3 v.

CROISAT, Maurice. (1992), *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines.* Paris: Montchrestien.

DINIZ, Clélio Campolina. (2000), A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *Brasil: 500 anos: futuro, presente, passado.* Rio de Janeiro: José Olympio, XII Fórum Nacional, pp. 301-351.

ELAZAR, Daniel J. (1984), *American Federalism: A View from the States.* Third Edition, New York: Harper & Row.

FOLHA DE S. PAULO. "Bezerra admite fechar a Sudene". 1º Caderno, 25/7/1999, p. 13

FURTADO, Celso (coord.). (1967), *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste!* Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2ª. edição, Recife, Sudene.

_____. (1989), *A Fantasia Desfeita.* 2ª. edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____. (1999-a), "Entrevista". *Playboy.* Abril de 1999, p. 31-48.

_____. (1999-b), Depoimento Concedido a Ricardo Ismael. Rio de Janeiro, Mimeo.

_____. (2000), Discurso na Homenagem do Estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade. In: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (coordenadores). *Seminário Internacional "Celso Furtado, A Sudene e o Futuro do Nordeste.* Recife, Sudene, pp. 351-354.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA e Outros. (1997), *Iniciativa Pelo Nordeste: Estratégia Competitiva.* Brasília/Recife, mimeo.

HADDAD, Paulo Roberto. (1994), Desenvolvimento Endógeno. In: *PROJETO ARIDAS. GT V - ECONOMIA, CIÊNCIA e TECNOLOGIA.* Brasília, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República / SEPLAN - PR & Banco Mundial.

JEREISSATI, Tasso Ribeiro. (1998), " Entrevista à *Revista Veja*". São Paulo, 18/3/1998, pp. 9-11.

JORNAL DO COMMERCIO. "Conselho da Sudene se reúne hoje". Recife, 6/12/1999.
_____. "Sudene libera R$ 54,3 milhões do Finor na 1ª reunião do ano". Recife, 1/4/2000.

_____. "Projetos aprovados somam investimentos de R$ 333 mi". Recife, 27/5/2000.

_____. "Bittencourt destaca a Transnordestina". Recife, 27/5/2000.

ORNELAS, Waldeck. "A locomotiva na contramão". *O Globo*. 1º. Caderno, 28/12/1996, p. 7.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1991), *Plano de Desenvolvimento Integrado do Nordeste - 1991 a 1995*. Brasília, Presidência da República.

SOUZA, Celina. (1997), *Constitucional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. New York, St. Martin's Press. Sudene. (1988), *Constituição de 1988: As Conquistas do Nordeste*. Recife: Sudene.

_____. (1990), coordenação Jorge Fernando de Santana. *Modernização Regional em Curso: 30 Anos de Sudene*. Recife: Sudene.

SUDENE & BNB. (1990), *Incentivos Fiscais do Nordeste: avaliação e sugestões de aprimoramento*. Recife: Sudene.

SUDENE. (1991), *Regimento Interno da Sudene*. Recife: Sudene.

_____. (1995-a), *Proposições de Política Social para o Nordeste*. 5ª. ed. , Recife: Sudene.

_____. (1995-b), *Relatório Mensal da Secretaria Executiva*. Recife: Sudene.

_____. (1995-c), *Regimento Interno da Sudene*. Recife: Sudene.

_____. (1996-b), *Pacto Nordeste: ações estratégicas para um salto do desenvolvimento regional*. Recife: Sudene.

_____. *Atas das Reuniões Ordinária e Extraordinária do Conselho Deliberativo*. Recife: Sudene, março de 1987 a dezembro de 1998, 1572p.

_____. (1999) *Região Nordeste em números*. Recife: Sudene.