



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO EXECUTIVO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LEONARDO PINHEIRO GADELHA

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA ENTRE O SUL DA ITÁLIA E O NORDESTE BRASILEIRO.

FORTALEZA
2013

LEONARDO PINHEIRO GADELHA

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE O SUL DA ITÁLIA E O NORDESTE BRASILEIRO.

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mônica Alves Amorim.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

G12p Gadelha, Leonardo Pinheiro.
Políticas de desenvolvimento regional: uma análise comparativa entre o sul da Itália e o Nordeste brasileiro / Leonardo Pinheiro Gadelha - 2013.
59 f.: il.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2013.
Orientação: Profa. Dra. Mônica Alves Amorim.

1.Desenvolvimento regional - Nordeste - Brasil 2.SUDENE 3. Italia I. Título

LEONARDO PINHEIRO GADELHA

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE O SUL DA ITÁLIA E O NORDESTE BRASILEIRO.

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Mônica Alves Amorim (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Jair do Amaral Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Pereira de Melo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Mairton e Margarida, e à
minha irmã, Nair.

Aos meus padrinhos, Mardônio e Magali.

AGRADECIMENTOS

Muitas vezes procurei culpar algo ou alguém nos momentos em que não consegui vencer um obstáculo ou conquistar um sonho. No entanto, hoje eu devo agradecer, pois tive a grandeza de perceber que os meus fracassos foram resultados de falhas na minha própria dedicação. Dessa forma, sinto mais do que uma obrigação, sinto um prazer em agradecer a todos que de alguma maneira contribuíram para a construção deste sonho.

Inicialmente, agradeço a Deus por ter me concedido momentos de serenidade em que eu pude perceber o quanto era capaz de desenvolver um excelente trabalho.

Agradeço à minha orientadora, professora Mônica Amorim, pelo seu carinho, esforço e dedicação, e principalmente por me mostrar que não existem limites na busca pelo conhecimento.

Agradeço à minha amiga Virna Távora, que além de ser uma expert em trabalhos científicos, também se mostrou uma grande companheira nas madrugadas de bate-papo, sempre paciente ao responder minhas inacabáveis dúvidas.

Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais Mairton e Margarida, exemplos de força, dedicação e amor. Agradeço por sempre lutarem para que eu pudesse realizar meus sonhos e por moldarem o meu caráter, mostrando que tudo na vida pode ser alcançado pelo caminho da honestidade. Obrigado pelo esforço, carinho e compreensão.

Ao meu primo e amigo João Victor Moura Teles, pessoa na qual sempre me espelhei e admirei por seu caráter e simplicidade.

Aos meus companheiros de faculdade, com os quais tive o prazer de conviver durante toda a minha graduação e pude cultivar verdadeiras amizades. Em especial aos meus amigos Anderson Barbosa, Augusta Henz, Felipe Barreto, Milena Rosado, Vitor Monteiro, Victor Tajra e Thalys Mesquita.

A todos os professores do curso de Ciências Econômicas, pelo convívio, pelos ensinamentos e pelas lições que com certeza levarei para o resto de minha vida. Em especial aos professores Marcelo Callado, Jair do Amaral Filho, Maria Cristina e Henrique Félix.

Aos meus grandes amigos, Davi Augusto, Alysson Fontenele, Aristóteles Sousa, Lucas Novais e Paulo Renato, pelos momentos de alegria e por serem exemplos de amizade verdadeira e sincera.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para o meu crescimento pessoal e, conseqüentemente, para a construção deste trabalho. Dessa forma, não posso deixar de dedicar esta conquista aos meus amigos Diego Gonçalo, Jéssica Ramos,

Mariana Benigno, Paula Campos, Daniel Guimarães, Anna Maria, Caio Rodrigues, Roberto Pimentel, Tiago Quemel, Guilherme Paiva, Pedro Henrique, Carol Santos, Renan Abreu, Vivaldo Feitosa, Cláudio Azevedo, Emanuel Augusto, Rafael Fagiani, Alana Fontenelle, Isabel Castelo, Fernando Brandão, Homero Botelho e Roberto Sullivan.

Sendo assim, agradeço a todos que fizeram e continuam fazendo de mim uma pessoa feliz por ter grandes amigos.

“O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... O que me preocupa é o silêncio dos bons.”

(Martin Luther King)

RESUMO

O Sul da Itália, também conhecido como *Mezzogiorno*, e o Nordeste do Brasil são referências de estudo no que se trata de suas desigualdades regionais e da maneira como seus governos federais buscaram combatê-las. O estudo das origens do dualismo regional italiano e da criação da *Cassa per il Mezzogiorno*, que serviu inclusive de inspiração para a instalação da SUDENE, é de grande relevância para a análise do desenvolvimento regional comparado com o Brasil. Da mesma forma, as políticas de desenvolvimento adotadas na Itália constituem uma fonte de referência de grande valia para o Brasil, seja para a avaliação de políticas passadas, seja para a formulação de novas políticas regionais. Sendo assim, ao se considerar que a SUDENE foi baseada no modelo de atuação da *Cassa*, este trabalho trata da situação regional nos dois países e busca, por meio de um confronto das duas experiências, apresentar lições que o Nordeste brasileiro pode extrair da iniciativa italiana, uma vez que a experiência deste país traz lições muito relevantes para a compreensão do problema regional no Brasil. Assim, depreende-se com o estudo que novas políticas regionais devem ser abordadas de maneira diferente da que foi aplicada pela SUDENE, refletindo as necessidades e potencialidades da região.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; SUDENE; *Cassa per il Mezzogiorno*; Nordeste do Brasil; Sul da Itália.

ABSTRACT

The south of Italy, also known as *Mezzogiorno*, and the northeast of Brazil both are study references in the matters of regional inequalities as well as in politics employed by the governments in an attempt to minimize its effects. The studies about Italian's regional dualism and the creation of the *Cassa per il Mezzogiorno* are of great importance for the analysis of regional development when compared to Brazil, taking into consideration that SUDENE was inspired in said programme. In the same way, the development politics that Italy had adopted are of enormous importance to Brazil, either for evaluation of former politics the country has engaged in, or for helping desining new ones based on it. This project aims to compare the regional situation in both countries, considering that SUDENE was once modeled by the *Cassa*, by confronting the experiences of each one; presenting lessons that the northeast of Brazil can learn from the Italian initiative, taking that the experiences of this country bring important situations that will help understand the Brazilian situation. Having that said, this study shows that new regional politics shall be approached differently from the way SUDENE was applied, reflecting the needs and potentials of the region.

Keywords: Regional Development; SUDENE; *Cassa per il Mezzogiorno*; Northeast of Brazil; South of Italy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Divisão regional da Itália.....	19
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Regiões da Itália, PIB per capita para o ano de 2007 (Em euros, a preços de mercado).....	30
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos investimentos fixos e líquidos aplicados no <i>Mezzogiorno</i> nos anos de 1951 e de 1960, a preços correntes (Bilhões de liras).....	26
Tabela 2 – Participação Percentual do Produto Interno Líquido, a Preços Correntes, do <i>Mezzogiorno</i> e do Centro-Norte (Itália = 100).....	26
Tabela 3 – Nordeste: Desigualdades Inter-regionais. Situação no ano de 1959.....	36
Tabela 4 – Nordeste: Composição percentual dos recursos previstos nos planos diretores.....	41
Tabela 5 – Nordeste: Composição percentual dos recursos previstos nos planos de desenvolvimento do Nordeste.....	42
Tabela 6 – <i>Mezzogiorno</i> : Aumentos verificados na produção e na renda da região, no período 1950-70, a preços correntes.....	49
Tabela 7 – <i>Mezzogiorno</i> : Melhorias verificadas no consumo privado da população, no período 1950-70, a preços correntes.....	49
Tabela 8 – Nordeste: Participação percentual de cada setor sobre o PIB brasileiro no período 1965-72.....	50
Tabela 9 – Brasil, Nordeste: Taxas de crescimento anual do PIB total e <i>per capita</i> , a custo de fatores, no período de 1960-75.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DPS	<i>Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione</i>
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Estrutura Metodológica.....	15
2.	DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	17
2.1	O Caso do Sul da Itália.....	18
2.1.1	<i>Instituição da Cassa per il Mezzogiorno.....</i>	23
2.1.2	<i>O Limitado Sucesso da Cassa.....</i>	27
2.1.2.1	<i>Perspectivas do Cenário Italiano após a extinção da Cassa.....</i>	28
2.2	O Caso do Nordeste Brasileiro.....	31
2.2.1	<i>As Secas e o Combate ao Subdesenvolvimento.....</i>	32
2.2.2	<i>O estabelecimento da SUDENE.....</i>	37
2.2.2.1	<i>A importância da agência para determinados setores.....</i>	39
2.2.2.2	<i>Políticas adotadas após a criação da SUDENE.....</i>	40
2.2.3	<i>O fim da agência e o período pós-SUDENE.....</i>	44
3.	CONFRONTO DAS EXPERIÊNCIAS.....	46
3.1	Estruturas Administrativas da Cassa e da SUDENE.....	46
3.2	Planos de Desenvolvimento e Instrumentos utilizados.....	47
3.3	Resultados.....	48
3.3.1	<i>Resultados da Cassa per il Mezzogiorno.....</i>	48
3.3.2	<i>Resultados da SUDENE.....</i>	51
4.	LIÇÕES PARA O NORDESTE.....	52
4.1	Condições para o Desenvolvimento do Nordeste.....	52
4.2	O exemplo italiano e as lições para o Nordeste do Brasil.....	53
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
	REFERÊNCIAS.....	58

1. INTRODUÇÃO

A Itália é um exemplo de industrialização e desenvolvimento acelerado, estando entre as maiores economias do mundo. Ao mesmo tempo, o país aparece como referência, inclusive para o Brasil, quando se trata do combate às disparidades regionais (GALVÃO, 2012). Dessa forma, ambos os países se tornaram objeto de estudo no que se refere à maneira como os seus governos federais atuaram na luta contra o atraso regional (CARVALHO, 1979).

O quadro regional italiano é explicado pelo subdesenvolvimento do Sul, o *Mezzogiorno*, em confronto com o Norte desenvolvido e industrializado (LOCKE, 2001). As desigualdades econômicas e socioculturais existentes entre as duas regiões têm suas origens históricas explicadas por uma série de motivos, sejam referentes às condições naturais ou ao contexto sócio-político do país (GALVÃO, 2012). A pequena participação no PIB nacional, o baixo nível de renda, os altos índices de criminalidade e as elevadas taxas de desemprego e mortalidade infantil são alguns indicadores do atraso do Sul em relação ao Centro-Norte do país (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009).

No Brasil, o caso do Nordeste também é colocado como um dos problemas regionais mais estudados do mundo. Área vulnerável aos impactos das secas e bastante afetada por uma longa história de concentração de terras agricultáveis, a região dispõe ainda de recursos naturais em quantidade ponderável e possui uma baixa renda *per capita* (ANDRADE, 1987; GALVÃO, 2012). Os baixos índices de alfabetização e de consumo de alimentos e a grande incidência de moléstias típicas da região são mais alguns sintomas de que o desequilíbrio regional do Nordeste em relação ao restante do Brasil ainda é um problema a ser enfrentado (DINIZ, 2001; PEREIRA, 2004).

Nessas condições, a preocupação na Itália com a questão meridional e no Brasil com o subdesenvolvimento do Nordeste motivou a instituição de uma agência governamental em cada um desses países, visando promover o seu desenvolvimento regional (CARVALHO, 1979). No caso da Itália foi criada em 1950 a *Cassa per il Mezzogiorno*, enquanto no Brasil foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, a qual foi baseada na iniciativa italiana (CARVALHO, 1979; GALVÃO, 2012).

No entanto, apesar de as duas políticas regionais terem apresentado aspectos positivos em determinadas épocas de sua atuação, ambas foram extintas em meio a graves denúncias de mal uso de verbas públicas (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009). Nos dois países, o problema regional ainda persiste de maneira bastante vigorosa.

Pelo que foi apresentado até o momento, fica claro que tanto o Brasil como a Itália apresentam sérios problemas regionais e que a importância de um exame das duas políticas regionais justifica o estudo. Assim, o presente estudo irá tratar do exame da experiência italiana em confronto com a brasileira, buscando apresentar lições que o Nordeste do Brasil pode extrair do Sul da Itália para o seu desenvolvimento econômico e social.

1.1. Estrutura Metodológica

A pesquisa é de natureza qualitativa, sendo composta por meio de um estudo descritivo, descrevendo como se deu o funcionamento da *Cassa per il Mezzogiorno* e da SUDENE a partir da identificação de suas características (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Com o intuito de estudar essas duas agências, a pesquisa adotará duas perspectivas, a pesquisa documental, que permitirá juntar diversos documentos não editados (MARTINS; THEÓPHILO, 2007), tais como relatórios e estudos; e a pesquisa bibliográfica, a partir do levantamento de referências (MARTINS; THEÓPHILO, 2007), baseando-se em trabalhos desenvolvidos por estudiosos do desenvolvimento regional (GOMES, 1997; BARROS; RAPOSO, 2002; COSTA, 2005; PEREIRA, 2009).

A partir dos dados coletados, as políticas da *Cassa* e da SUDENE serão confrontadas tomando-se como base as obras de Carvalho (1979), com o tema: Desenvolvimento Regional, um Problema Político; Confronto de Duas Experiências: *Cassa per il Mezzogiorno* e SUDENE, e de Galvão (2012), com o tema: Políticas Regionais na União Europeia e Lições para o Brasil.

Os impactos das políticas regionais nos dois países serão relatados através de opiniões de autores dessa questão, tais como Silva Filho (2009), Diniz (2001), Carvalho (2008) e Galvão (2012). Para demonstrar as principais semelhanças e diferenças entre a *Cassa Per Il Mezzogiorno* e a SUDENE, será feita uma análise das duas instituições nas visões de Locke (2001), Pereira (2009) e de Pedroza Júnior e Bonfim (2009), apresentando diferentes vertentes de interpretação para uma mesma temática.

Já as lições que o Nordeste poderia aprender com a *Cassa* serão examinadas por meio de um estudo econômico e geográfico da região (ANDRADE, 1987; CARVALHO, 2008) e por meio dos erros e acertos cometidos pelas duas instituições, cujos dados secundários serão coletados de todas as obras analisadas para este trabalho.

Os dados serão analisados a partir do procedimento analítico geral, permitindo que o grande volume de dados qualitativos coletados seja gerenciado e controlado (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Além desta breve introdução, o trabalho possui mais quatro capítulos. No capítulo 2 são apresentados os conceitos de desenvolvimento regional e é feita uma análise do quadro regional e das políticas adotadas no Sul da Itália e no Nordeste do Brasil. No capítulo 3 é feito um confronto das duas experiências, traçando um paralelo entre alguns fatores passíveis de comparação. No capítulo 4 são apresentadas lições, baseadas no estudo do autor, que o Nordeste pode extrair da experiência italiana. Por último, no capítulo 5, são feitas as considerações finais do estudo, constatando-se que o problema regional do Nordeste deve ser abordado de uma forma diferente da que foi tratada com a SUDENE, estando essas novas políticas voltadas para as principais ocorrências do subdesenvolvimento da região.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para o entendimento das principais questões presentes no estudo, é necessário introduzir os conceitos da economia regional em uma visão geral e a teoria aplicada na estrutura metodológica desta pesquisa.

Em primeiro lugar, é feita uma explanação sobre desenvolvimento regional a partir de autores que dão suporte para este trabalho. Em seguida, são colocados comentários sobre as políticas de desenvolvimento regional implementadas na Itália e no Brasil.

Não há decisão — seja ela do tipo global ou setorial — cuja implementação não imponha a sua tradução no espaço, [...] o desenvolvimento passa pelo desenvolvimento regional ou, como na realidade tem de ser visto, desenvolvimento e desenvolvimento regional são apenas uma e a mesma coisa: todo o desenvolvimento tem de ser desenvolvimento regional (COSTA, 2005; p. 477).

O conceito de desenvolvimento regional é amplamente discutido por estudiosos da área. De acordo com Pedroza Júnior e Bonfim (2009), o desenvolvimento regional é caracterizado como um conjunto de iniciativas que se dispõem a combater a desigualdade de renda entre regiões de um mesmo país, independente de quais motivos ocasionaram essas desigualdades. Corroborante a esse pensamento, Barros e Raposo (2002, p. 3) defendem que essas políticas de desenvolvimento regional “tendem em seu formato, a acompanharem as visões macroeconômicas e de desenvolvimento de longo prazo”. Vale ressaltar que a execução de programas regionais deve ocorrer de acordo com as condições de sua região, sejam aspectos geográficos, econômicos ou sociais (CARVALHO, 1979).

Barros e Raposo (2000; p. 13) reforçam esse argumento ao considerarem que:

Em regiões com menor volume de informações disponíveis, a geração de informações deveria ser a prioridade. Em regiões onde o espírito cooperativo não é tão forte e está abaixo do que se encontra no resto do país, a promoção da cooperação entre agentes deveria ser a prioridade. Infelizmente, muitas vezes as circunstâncias históricas de cada instituição de desenvolvimento têm um papel importante na definição de suas prioridades, não necessariamente refletindo as necessidades da região.

“A política regional deve estar voltada para as ocorrências de subdesenvolvimento, deve estar voltada para a pobreza e para a miséria” (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009, p. 90). Os autores consideram ainda que o combate ao atraso de uma região não é resolvido pelo acúmulo de capital financeiro, mas por meio de investimentos significativos em saúde e educação, que são fundamentais para o desenvolvimento de uma região.

Alguns estudiosos de economia do desenvolvimento regional, dentre os quais estão Gomes (1997), Galvão (2012) e Carvalho (1979), se dedicaram ao estudo de casos restritos em determinadas regiões que se destacaram pelas suas peculiaridades, como é o caso do Sul Italiano e do Nordeste Brasileiro.

De acordo com Gomes (1997), o esforço do desenvolvimento regional apresentado com as políticas adotadas na Europa, em especial na Itália, é repleto de aprendizados para o Brasil. Assim, faz-se necessário uma análise das experiências de ambas as políticas regionais para entender quais motivos levaram à instituição brasileira a se basear na italiana. Segundo Galvão (2012), o estudo do caso italiano apresenta lições bastante expressivas para o entendimento do problema regional brasileiro. Da mesma maneira, o autor defende que as iniciativas de desenvolvimento regional aplicadas na Itália, desde o início da década de 1950, compõem um referencial muito importante para o Brasil, seja para a análise de políticas passadas, seja para a concepção de novas políticas regionais nos anos futuros.

Conforme observado por Carvalho (1979), a *Cassa* serviu como influência para que o governo brasileiro criasse a SUDENE em fins da década de 1950. Nessas condições, existem alguns aspectos convergentes entre as políticas regionais adotadas no Sul da Itália e no Nordeste Brasileiro, pois “as duas entidades apresentaram semelhanças notáveis em termos de estrutura orgânica e funcional, bem como de papéis a desempenhar em suas respectivas áreas de jurisdição” (CARVALHO, 1979, p. 262).

Pedroza Júnior e Bonfim (2009, p. 90) concluem que:

Essas duas agências tiveram como modalidade mais importante de atuação a concessão de benefícios fiscais para empresas que se instalassem no Sul (no caso da Itália) e no Nordeste (caso do Brasil). Ambas foram extintas em meio a graves denúncias de mal uso de verbas públicas. Nos dois países, o problema regional ainda persiste de maneira bastante vigorosa.

No entanto, será analisado no decorrer do trabalho que ambas as políticas de desenvolvimento regional também apresentaram aspectos positivos em determinadas épocas de suas atuações (GALVÃO, 2012; CARVALHO, 1979, ANDRADE, 1987).

2.1. O Caso do Sul da Itália

Esta seção descreve o exemplo italiano no que se refere às suas divergências regionais e aos mecanismos utilizados para amenizá-las. Embora não seja o país membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) em que as desigualdades inter-regionais sejam as mais acentuadas, a Itália é o único país do grupo onde

esse dualismo regional se apresenta de maneira nitidamente geográfica, sendo o Norte mais desenvolvido do que o Sul (GALVÃO, 2012).

O *Mezzogiorno*, como é conhecido o Sul da Itália, compreende as seguintes regiões: Sicília, Calábria, Sardenha, Abruzos, Molissa, Campanha, Apúlia, Basilicata e partes das regiões de Marcas e Lácio, conforme mostra a Figura 1. A área da região é de 133.367 km², o que corresponde a quase metade da área total do país. Já a porção territorial restante é representada pelo Centro-Norte, que é a área desenvolvida do país. Por apresentar melhores condições econômicas e sociais, o Norte sempre chamou a atenção dos habitantes do *Mezzogiorno*, o que pode justificar uma população superior à do Sul (CARVALHO, 1979). Percebe-se, assim, que existem diferenças entre as áreas que não são apenas econômicas, sociais ou políticas, mas também territoriais e geográficas.

Figura 1 - Divisão regional da Itália.



Fonte: ALCIDES2 (2009).

De acordo com Locke (2001), desde a instituição do estado italiano, em 1870, o obstáculo mais grave que o país enfrenta é o chamado “Problema do Sul”. Sendo assim, o cenário regional italiano torna o país o principal objeto de análise sobre o tema. É inegável, porém, que a experiência italiana acaba servindo inclusive de referência para o Brasil, como se pode perceber com a criação da SUDENE – organização baseada na *Cassa*, que visava promover o desenvolvimento da região mais pobre do país, o Nordeste (CARVALHO, 1979).

Ao se analisar a questão meridional na Itália, percebe-se que essa região apresenta consideráveis semelhanças com o Nordeste do Brasil, pois apesar de serem regiões diferentes, ambas apresentam “similaridades na sua vida econômica, social e institucional, tanto no

passado remoto quanto ainda nos dias atuais” (GALVÃO, 2012, p. 245). As duas regiões possuem uma distribuição de renda abaixo dos padrões da média nacional, o que tornam precárias as condições de vida da população, conforme observou Carvalho (1979). São as chamadas áreas deprimidas, sendo exemplos típicos a Itália Meridional e o Nordeste Brasileiro. Outro aspecto que torna clara essa semelhança, segundo o autor, é o fato de que ambas as regiões apresentaram, em épocas distintas, uma cultura de dependência por políticas públicas assistencialistas. Esse fato ocorreu porque nas duas regiões a má utilização dos incentivos financeiros acabava por favorecer as áreas mais desenvolvidas, conforme será tratado posteriormente.

De acordo com Pedroza Júnior e Bonfim (2009), as desigualdades entre o Sul e Norte italianos foram agravadas nos anos seguintes à sua unificação, em 1870. Conforme Galvão (2012), o potencial de crescimento entre as regiões já eram discrepantes, mesmo que na época da sua unificação toda a Itália fosse muito atrasada. Nessas condições, constatar-se-á que as divergências entre o Norte e Sul da Itália são explicadas por alguns fatores históricos que muito contribuíram para o desenvolvimento desigual em termos regionais, como por exemplo, o quadro sócio-político do país e a evolução do seu sistema fundiário.

Fator de grande influência para o atraso do Sul, o sistema fundiário é julgado por muitos analistas como aspecto principal da questão meridional. Como observa Pereira (2009, p. 49), as desigualdades Norte-Sul datam do início do século XIX com a abolição do sistema feudal, inclusive no que se refere à questão agrária. Segundo o autor, a evolução fundiária nas duas regiões se deu de formas distintas, enquanto no Norte se desenvolvia uma sociedade urbana e industrial, o Sul insistia em uma economia rural com “forte concentração fundiária e intensa exploração dos camponeses”. De acordo com Galvão (2012), houve no Sul uma transição conturbada do feudalismo para o capitalismo, aonde os grandes latifundiários se apropriaram das propriedades comunais dos senhores feudais e apoderaram-se violentamente das terras confiscadas da Igreja. E nas últimas décadas do Século XIX, após a Unificação da Itália, os governos do Norte “sufocavam com forte uso de aparato militar, as muitas revoltas camponesas que eram frequentes desde a Toscana à Ilha da Sicília” (GALVÃO, 2012, p. 247).

Galvão (2012, p. 247) descreve como se deu a transição do sistema feudal para o capitalismo na região Norte do país:

O Centro e o Norte, em decorrência de circunstâncias históricas diferenciadas, vivenciaram uma transição fundiária mais pacífica do feudalismo para o capitalismo no campo, com a introdução muito mais cedo de formas avançadas de parceria e de arrendamento de terras, além de terem também experimentado a emergência de uma

classe expressiva de camponeses autônomos. No Sul, ao contrário do Norte, continuou prevalecendo o grande latifúndio, explorado por uma aristocracia conservadora e por uma vasta maioria de agricultores sem terra, dependentes dos grandes proprietários.

O autor observa ainda que, por conta de questões geográficas, emergiu de maneira natural uma agricultura bastante produtiva nas regiões Centro-Norte, além de uma eliminação progressiva do latifúndio e, em seu lugar, o surgimento de pequenas e médias propriedades exploradas por camponeses ou trabalhadores assalariados. Já no Sul, embora houvesse terrenos montanhosos, existiam pequenos vales que eram sujeitos à escassez de recursos hídricos e de solos férteis. Galvão (2012) afirma ainda que inúmeras tentativas de reforma agrária no Sul Italiano não obtiveram êxito, o que justifica o cenário em que se desenvolveu a agricultura da região. Até datas recentes, nas regiões Sul e Insular a mão-de-obra ocupada no setor agrário é bem maior do que a ocupada no Norte. Por sua vez, o Norte é nitidamente mais industrializado. Ao confrontar com o Brasil, percebe-se mais uma vez uma semelhança entre as duas experiências, dessa vez no que se refere à estrutura fundiária, que é vista por Pedroza Júnior e Bonfim (2009) e Andrade (1987) como um dos principais fatores de atraso do Nordeste.

Outro fator que contribuiu para as desigualdades entre o Norte e Sul do país, o cenário político da Itália é visto como um dos mais conturbados entre os países da Europa e merece destacada atenção no estudo, conforme analisa Galvão (2012, p. 246-247):

Desde o pós-guerra, com a abolição da monarquia e a instauração de um governo republicano parlamentarista, a Itália apresenta um quadro de forte instabilidade político partidária, com mudanças muito frequentes de seus líderes dirigentes. Apesar de a Itália ter preservado a condição de Estado democrático desde o fim do fascismo, o seu sistema eleitoral, com a presença de grande número de partidos (mais de 30) e a pequena margem de maioria parlamentar que é comum em quase todas as eleições, obriga os partidos vencedores a fazerem alianças partidárias para instalarem seus governos, provocando fragmentação do poder da coalizão dirigente. As coalizões com partidos com objetivos muito diferentes, a maioria com interesses puramente fisiológicos, enfraquecem os governos, impedem a realização de reformas estruturais e estimulam o clientelismo, a corrupção e o nepotismo, que são práticas reconhecidamente generalizadas no Estado italiano.

Assim, o apoio de partidos era conduzido, em grande parte, por trocas de favores e negociações que acabavam estimulando uma cultura de dependência e subordinação da região pobre em relação ao governo central, o que as tornavam meras políticas assistencialistas (GALVÃO, 2012). Isso ocorre pelo fato de o apoio desses partidos atuarem de maneira que beneficiassem as regiões desenvolvidas, quase sempre em detrimento do Sul, ocasionando um imobilismo social e econômico na região.

Existem ainda outras características da sociedade e economia italianas que explicam a situação do país no contexto regional. De acordo com Pedroza Júnior e Bonfim (2009), a Itália é caracterizada por fraquezas institucionais que são conduzidas por um excesso de leis e regulamentos ineficazes e pelo descumprimento de suas normas jurídicas. Dessa maneira, observam os autores que não são raros os casos em que instituições criminosas, como a máfia siciliana, exercem o papel do Estado como provedor de infraestrutura econômica e social para resolver os mais diversos problemas da Região Sul, como é o caso da coleta de lixo. Devido a esses fatores, a taxa de criminalidade se mostra expressiva principalmente no Sul, aonde ela é cerca de 40% maior do que a média nacional.

Corroborante a esse pensamento, Galvão (2012, p. 248) afirma que:

A ausência de uma clara distinção entre o interesse público e o privado, uma conseqüente baixa noção de ética na administração pública, a impunidade, principalmente dos chamados crimes de “colarinho branco”, a desmoralização da classe política, as deficiências do poder judiciário e de seu tribunal de contas e a permanência do crime organizado, são traços marcantes das instituições políticas e sociais italianas.

Conclui-se assim que a Itália, por apresentar um Centro-Norte rico e com capacidade de se desenvolver cada vez mais, e um Sul pobre com dimensões geográficas e populacionais tão amplas quanto às da primeira, firma-se na linha da intervenção extraordinária em áreas deprimidas. E foram essas diferenças que contribuíram para a percepção de que era imprescindível uma intervenção específica nas regiões do sul da península, no início da década de 1950 (GALVÃO, 2012).

Sobre essas intervenções, Carvalho (1979, p. 56) observa:

As intervenções governamentais desse tipo, em áreas economicamente deprimidas, representam quase sempre o resultado de esforços de várias décadas de trabalho, que se efetua, com maior ou menor intensidade, no sentido de criar condições para eliminar o atraso das comunidades pobres. E tais esforços se concretizam porque essas áreas são habitadas por populações carentes, cujas dimensões numéricas podem engendrar problemas sociais e políticos capazes de sensibilizar, com o tempo, os administradores das regiões mais desenvolvidas. É, portanto, a preocupação com as populações pobres e a manutenção do “equilíbrio” do sistema nacional que embasam as decisões extraordinárias em regiões desse tipo, pois não há registros de zonas pobres em recursos naturais e demograficamente vazias incluídas na categoria de áreas deprimidas. É isso, pelo menos, o que a evidência empírica vem demonstrando face às experiências mais conhecidas.

Nessas condições, é concebido, segundo Pedroza Júnior e Bonfim (2009), um programa de desenvolvimento regional que veio a ser considerado o mais ousado da Itália. A *Cassa per il Mezzogiorno* foi criada em 1950 pelo Parlamento Italiano, sendo planejada para atuar por um período provisório de dez anos, “tempo que as autoridades italianas julgavam

suficiente para a deflagração de um processo de superação dos problemas básicos que afligiam as regiões sulistas” (GALVÃO, 2012, p. 269). No entanto, este instrumento de política regional funcionou até 1992, quando a instituição, “em suas diversas encarnações” foi definitivamente encerrada (LOCKE, 2001, p. 262).

2.1.1 Instituição da *Cassa per il Mezzogiorno*

[...] antes mesmo da entrada em funcionamento da *Cassa*, reconhecia-se na Itália que a economia da Região do *Mezzogiorno* caracterizava-se por apresentar uma agricultura frágil e uma indústria incipiente, assim como escassas possibilidades de dinamização desses setores, frente a uma região desenvolvida e em expansão, como o Centro-Norte (CARVALHO, 1979, p. 75).

Durante os cerca de quarenta anos de existência da *Cassa per il Mezzogiorno*, a experiência italiana pode ser explicada e dividida em três momentos. O primeiro momento se desdobrou até o início da década de 1960, período em que ocorreram vários investimentos com o objetivo de eliminar as fontes mais tradicionais de pobreza, vistas como barreiras ao processo de desenvolvimento do Sul (CARVALHO, 1979). O segundo momento se apresenta mais claramente nos primeiros anos da década de 1960, quando o Sul embarca em um processo de incentivos fiscais, principalmente no setor industrial (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009). O terceiro momento compreende a segunda metade dos anos 1970 até o início da década de 1990, quando o Estado italiano atravessava uma “crise de instabilidade política, taxas de inflação e de desemprego elevados e sucessivos desequilíbrios orçamentários” (GALVÃO, 2012, p. 302). Esse período foi caracterizado pela ineficácia das políticas regionais, pelos desvios de verbas públicas e pela transformação das políticas públicas no *Mezzogiorno* em instrumentos de mero assistencialismo social, dentre outros fatores (GOMES, 1997; PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; GALVÃO, 2012).

Examinada a desigualdade existente entre o Sul e o Centro-Norte, tratou o Governo de cuidar da criação de bases institucionais capazes de propiciar condições necessárias para o desenvolvimento da região, principalmente através dos setores agrícola e industrial (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; LOCKE, 2001; GALVÃO, 2012). Para promover o desenvolvimento desses setores, o Governo estimulou a instalação de obras estabelecidas no domínio dos serviços básicos (transportes, energia e comunicações), dando-se ênfase assim, nos primeiros anos de atuação da *Cassa*, aos programas de infraestrutura econômica. Carvalho (1979) observa que é a partir da criação dessa infraestrutura que se

inicia o trabalho de incentivo aos setores produtivos, com base nas quais o Governo Italiano pretendia reduzir as distâncias entre o Centro-Norte e o Sul.

Nessas condições, as medidas adotadas no campo de atuação da *Cassa* encaminharam-se no sentido de conceder facilidades e incentivos fiscais para a implantação e modernização das indústrias do *Mezzogiorno* (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009). No que trata do setor agrícola, além dos investimentos diretos, o Governo conferiu outras formas de incentivos, de caráter não fiscal, por meio da oferta de crédito agrícola, das contribuições para obras de melhoramento fundiário e de assistência técnica (GALVÃO, 2012).

O setor industrial sempre foi caracterizado como essencial para o desenvolvimento do Sul da Itália, sendo significativa a prioridade conferida a esse setor. Dessa forma, Carvalho (1979) defende que a política de desenvolvimento industrial para o *Mezzogiorno* se deu em duas fases distintas. Na primeira, que correspondia ao período 1950-57 e que era caracterizada como a fase da pré-industrialização, o fortalecimento direto do setor não era o foco principal, mas sim a criação de sua base de apoio, impulsionando a valorização agrária e a implantação da infraestrutura econômica de que carecia o *Mezzogiorno*, baseada na ideia de promover o desenvolvimento equilibrado entre a agricultura e a indústria. A segunda fase, iniciada em 1957, é evidenciada de forma mais clara em 1959, quando são definidos de maneira precisa os objetivos do programa de industrialização, fundamentando-se em três diretrizes: identificação dos polos de desenvolvimento, criação de entidades especiais de crédito e instalações de uma adequada instituição de desenvolvimento (CARVALHO, 1979). Como resultados dos investimentos na indústria, Galvão (2012, p. 273-274) observa:

A *Cassa*, inicialmente, criou 12 grandes polos de crescimento e mais 30 núcleos especiais de crescimento por todas as regiões do *Mezzogiorno* e as empresas estatais foram obrigadas, por decreto legislativo, a direcionar 60% dos novos investimentos e 40% de seus investimentos totais, nas regiões do Sul Italiano. Os resultados das políticas regionais coordenadas pela *Cassa* nas duas primeiras décadas de sua existência [...] são consensualmente apreciados como excepcionalmente positivos para o Sul. No início da década de 1970, perto de dois mil novos empreendimentos fabris, empregando diretamente 300 mil trabalhadores, havia sido instalados na região do *Mezzogiorno*, a maioria controlada por holdings estatais (cerca de 2/3) e o restante constituído por empresas privadas. A base industrial da região foi enormemente diversificada, com a implantação de grandes e modernos complexos fabris na área de siderurgia, química e petroquímica, metal-mecânica, automobilística, papel, geração de eletricidade e de produção e distribuição de gás e diversos outros setores da atividade econômica, tanto da indústria pesada quanto da de bens de consumo duráveis e de processamentos de alimentos.

Assim como o setor industrial, a agricultura também mereceu atenção especial do Governo, identificando que para desenvolver a economia do *Mezzogiorno* era necessário

expandir o mercado interno da área, seja pela magnitude da população local, seja pela necessidade de reduzir o déficit na balança comercial com as demais regiões do país (GALVÃO, 2012). Ainda que se tratasse de mudança de difícil concretização, pelas resistências naturais que as regiões mais desenvolvidas apresentaram em determinados momentos a esse respeito, e pela própria fragilidade política e administrativa comum às áreas mais atrasadas, tratou o Governo de manter um esquema que lhe permitisse fortalecer a agricultura regional (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009). Nesse quadro é que se inseriram, segundo Carvalho (1979), programas como os de reestruturação agrícola, de recuperação de terras, de irrigação, de apoio à comercialização, de crédito de assistência técnica, com base nos quais foi possível ampliar a oferta de terras e melhorar a produtividade e a renda da agricultura.

Em relação ao plano de investimentos para a agricultura, Galvão (2012, p. 271) discorre:

Um vasto conjunto de obras públicas foi realizado, contemplando especialmente a construção de barragens e aquedutos para a ampliação da oferta hídrica para irrigação; a recuperação de terras através da drenagem de solos em diversos vales das regiões do Sul, eliminando os problemas seculares da malária e da febre amarela; eletrificação rural; saneamento; estradas; melhorias tecnológicas na agricultura; e reforma agrária através da desapropriação de áreas de latifúndio e a sua distribuição a agricultores sem terra ou com pouca terra para cultivo. No que diz respeito especificamente à reforma agrária, leis aprovadas no início da década de 1950 desapropriaram significativas extensões de terras não cultivadas ou de baixa utilização, tanto nas ilhas da Sicília e da Sardenha, quanto na parte continental da península. A *Cassa* melhorava as terras e as vendia a trabalhadores rurais a baixo custo e longo prazo. Ademais, a *Cassa* oferecia serviços essenciais de apoio aos agricultores, como irrigação, eletrificação rural, construção de casas e de estradas vicinais, promovia a distribuição de matrizes e reprodutores de gado ovino, caprino e bovino; e técnicos da instituição introduziram novas tecnologias agrícolas e novos métodos de comercialização agrícola.

As atividades terciárias também merecem ser ressaltadas, pois receberam impulso significativo em decorrência das ações programadas pela *Cassa per il Mezzogiorno*, embora não tenha havido inicialmente definição de novos instrumentos especificamente orientados para a dinamização do setor (CARVALHO, 1979; GOMES, 1997). Seu crescimento deveu-se, portanto, aos efeitos da melhoria por que passaram as atividades agrícolas e industriais.

Galvão (2012) observa que a destinação dos recursos para o desenvolvimento dos diferentes setores foi proporcional às prioridades estabelecidas em relação às diversas fases de ação da *Cassa*. Após dez anos de atuação da Entidade, por exemplo, os investimentos se concentraram em grande parte na agricultura e na indústria, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos investimentos fixos e líquidos aplicados no *Mezzogiorno* nos anos de 1951 e de 1960, a preços correntes (Bilhões de liras).

Setor	1951		1960	
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%
Agricultura	44,9	21,3	154,7	20,5
Indústria	22,8	10,8	113,0	15,0
Transporte e Comunicações	34,2	16,2	143,5	19,0
Habitação	13,2	6,3	154,4	20,4
Obras Públicas	76,6	36,2	135,6	18,0
Outros	19,4	9,2	53,2	7,1
Total	211,1	100,0	754,4	100,0

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

Devido a uma série de investimentos aplicados pela *Cassa* em suas duas primeiras décadas de atuação, houve melhorias na situação do *Mezzogiorno*, dentre as quais estão o aumento da renda *per capita*, a geração de empregos e o aumento da produtividade agrícola em áreas sujeitas a doenças infecciosas e a severos déficits hídricos (GALVÃO, 2012). No entanto, essas taxas não representam indicador suficiente para demonstrar que as desigualdades regionais na Itália haviam diminuído, uma vez que, para se analisar o quadro regional de um país faz-se necessário comparar a área deprimida, no caso o Sul, com a região desenvolvida, representada pelo Centro-Norte. Segundo Carvalho (1979), ao se examinar o quadro regional do Sul da Itália, verifica-se que a região passou por mudanças muito pequenas quando analisadas em um contexto geral. Na realidade, a contribuição do *Mezzogiorno* na formação da renda italiana no período 1951-75 variou pouco, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Participação Percentual do Produto Interno Líquido, a Preços Correntes, do *Mezzogiorno* e do Centro-Norte (Itália = 100).

Setor	1951		1960		1974		1975	
	<i>Mezzogiorno</i>	Centro-Norte	<i>Mezzogiorno</i>	Centro-Norte	<i>Mezzogiorno</i>	Centro-Norte	<i>Mezzogiorno</i>	Centro-Norte
Agrícola	35,4	64,6	34,1	65,9	45,1	54,9	44,4	55,6
Industrial	14,9	85,1	14,6	85,4	17,5	82,5	17,8	82,2
Terciário	23,2	76,8	23,0	77,0	25,2	74,8	24,9	75,1
Total	23,1	76,9	21,3	78,7	23,9	76,1	23,9	76,1

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

Feito esse balanço geral das primeiras décadas de atuação da *Cassa*, baseado no exame dos indicadores citados, faz-se importante salientar determinadas restrições impostas ao funcionamento da Entidade. De acordo com Galvão (2012), vários elementos atuaram na direção oposta aos propósitos das políticas da *Cassa*, prejudicando fortemente a sua

eficiência, de maneira que a Instituição veio a ser vista por muitos autores mais como uma barreira do que como uma entidade fundamental para promover o desenvolvimento do *Mezzogiorno*, como será visto a seguir.

2.1.2 O Limitado Sucesso da Cassa

Ainda nos anos 1960, já durante a segunda década de atuação da Entidade, teve início uma queda na qualidade das políticas regionais da Instituição. As razões assinaladas sobre as origens do restrito sucesso da *Cassa* são de natureza política, e estão relacionadas ao sistema político-partidário que operava no país (GALVÃO, 2012). Conforme analisado anteriormente, o cenário político italiano é caracterizado, historicamente, como bastante controverso, sendo o propósito da *Cassa* bastante prejudicado por essas condições.

Uma característica que explica a deterioração na qualidade das políticas regionais foi o aprofundamento da corrupção no sistema político italiano, uma vez que os partidos políticos dominantes sustentaram-se no poder por meio de relações clientelísticas, de troca de favores e de alianças regionais no qual eram características correntes do sistema político-partidário italiano a interação entre a classe política, a burocracia do Estado e diversos grupos particulares de interesse (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; GALVÃO, 2012).

Galvão (2012, p. 276) reforça esse argumento ao discorrer que:

Logo após a instalação da República, no ano de 1948, os governos que assumiram o poder, dominados pelo Partido da Democracia Cristã (PDC) foram montando, progressivamente, um sistema de controle social baseado no clientelismo e na política de favores – uma característica que veio a dominar o cenário político da Itália por mais das quatro décadas que se seguiram.

O limitado sucesso da *Cassa* pode ser explicado também pela sua não obrigatoriedade na prestação de contas e por um sistema de incentivos fiscais e creditícios para atrair empreendimentos, os quais não tinham critérios adequados de viabilidade econômica. Esses dois fatores ocasionaram desperdícios na destinação de recursos e viabilizaram sua utilização para interesses privados por parte das autoridades públicas (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; LOCKE, 2001). Para Galvão (2012), a grande interferência política no funcionamento da Entidade e a utilização de seus recursos de atuação por interesses privados induziram, praticamente, ao fim das atividades de planejamento da instituição e ao falecimento das políticas baseadas em metas e prioridades, que foram características de grande importância para a *Cassa* em seus primeiros anos de existência.

A transferência de recursos era caracterizada pelo assistencialismo, parasitismo e pela especulação, sendo feitas várias críticas à Instituição, inclusive relacionadas a graves denúncias de mau uso de verbas públicas e corrupção explícita, observando-se a incapacidade da *Cassa* de impulsionar o desenvolvimento do *Mezzogiorno* sem prejudicar ainda mais a região. Dessa forma, já no início da década de 1980, com a condição política e econômica do *Mezzogiorno* despedaçando-se, a situação da *Cassa* era cada vez mais insustentável, tendo fim em 1992 um longo período de políticas regionais na Itália (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; GALVÃO, 2012).

Galvão (2012, p. 300) explica como se deu esse fechamento ao discorrer que:

No ano de 1991 o governo central submete à votação pública um referendo, inquirindo sobre se a intervenção extraordinária deveria ser extinta. O resultado do referendo foi majoritariamente positivo. Em dezembro do mesmo ano, o poder executivo envia ao Parlamento um decreto propondo a abolição da intervenção extraordinária e a extinção definitiva da *Cassa per il Mezzogiorno*. A proposta do governo é aprovada pelo Parlamento, no ano seguinte, através da famosa Lei 488/92.

2.1.2.1 Perspectivas do Cenário Italiano após a extinção da Cassa

Para Galvão (2012), a aprovação da Lei nº 488-92 constitui a primeira de muitas mudanças que foram realizadas na Itália a partir do ano de 1992, marco inicial de mudanças políticas, sociais, organizacionais e institucionais para o país. Além de promover o fim da *Cassa* e transferir todas as suas funções para as administrações dos ministérios, particularmente da Fazenda, do Trabalho, da Indústria e da Agricultura, a nova lei prescrevia a “ampliação da intervenção regional do governo para todas as áreas do país, inclusive as velhas áreas industrializadas em decadência do Centro-Norte e centros urbanos deteriorados” e a não criação ou recriação, de qualquer outra instituição especificamente voltada para o planejamento dos investimentos do governo central no Sul (GALVÃO, 2012, p. 359).

Outra mudança importante, realizada em 1993, foi a reforma do sistema eleitoral, consistindo na eleição direta dos prefeitos dos municípios, que antes eram nomeados pelo governo central. Essa reforma exerceu impacto importante no fortalecimento e na modernização dos governos locais, aumentando a sua responsabilidade perante a comunidade, tornando mais estáveis as administrações municipais (GALVÃO, 2012).

O aprofundamento das desigualdades regionais na Itália por conta do “quase abandono” da questão regional, nos últimos anos da *Cassa*, indicava claramente que o país precisava de mais e urgentes reformas. Sendo assim, essa persistente desigualdade regional fez com que o Ministério da Fazenda, do Orçamento e do Planejamento criasse, em 1998, o *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione* (DPS) – Departamento para a Política

de Desenvolvimento e Coesão – constatando-se um definitivo ponto de inflexão nas políticas regionais italianas (BARROS; RAPOSO, 2002).

Sobre o DPS, Barros e Raposo (2002, p. 5) explicam:

O objetivo geral [do DPS] é a racionalização das intervenções governamentais para a promoção do desenvolvimento regional. Como uma agência pública, [...] opera através de uma gama de atividades direcionadas para as autoridades locais e nacionais. O objetivo comum dessas diferentes atividades é fortalecer o território, encorajando ao mesmo tempo a transferência de know-how e identificando trajetórias de desenvolvimento, *clusters*, instrumentos e recursos financeiros com a intenção de garantir o desenvolvimento socioeconômico. Cabe ainda à agência a promoção da cultura do financiamento de projetos pelas autoridades locais, sobretudo daqueles que poderiam ter um impacto considerável na localidade e que estejam integrados em algum *cluster* já existente.

A Itália ingressou assim numa fase de intensa transformação em seu sistema de governança territorial, tendo o DPS um papel fundamental, pois a “instituição fornecia assistência técnica, nas esferas legal e administrativa, aos governos locais para elaboração, monitoramento e avaliação de projetos e programas” (GALVÃO, 2012, p. 361). A agência prestava serviços de consultoria e assistência técnica para os programas direcionados à criação de negócios e geração de emprego e que levavam em consideração os diferentes ambientes e contextos sociais e econômicos do território, conforme observam Barros e Raposo (2002).

Para o período de programação 2000-2006, a Itália já havia desenvolvido uma grande capacidade de lidar com a questão regional e de promover uma melhoria significativa na internalização dos benefícios das políticas regionais da União Europeia. Sob essas condições, Galvão (2012, p. 362) discorre que:

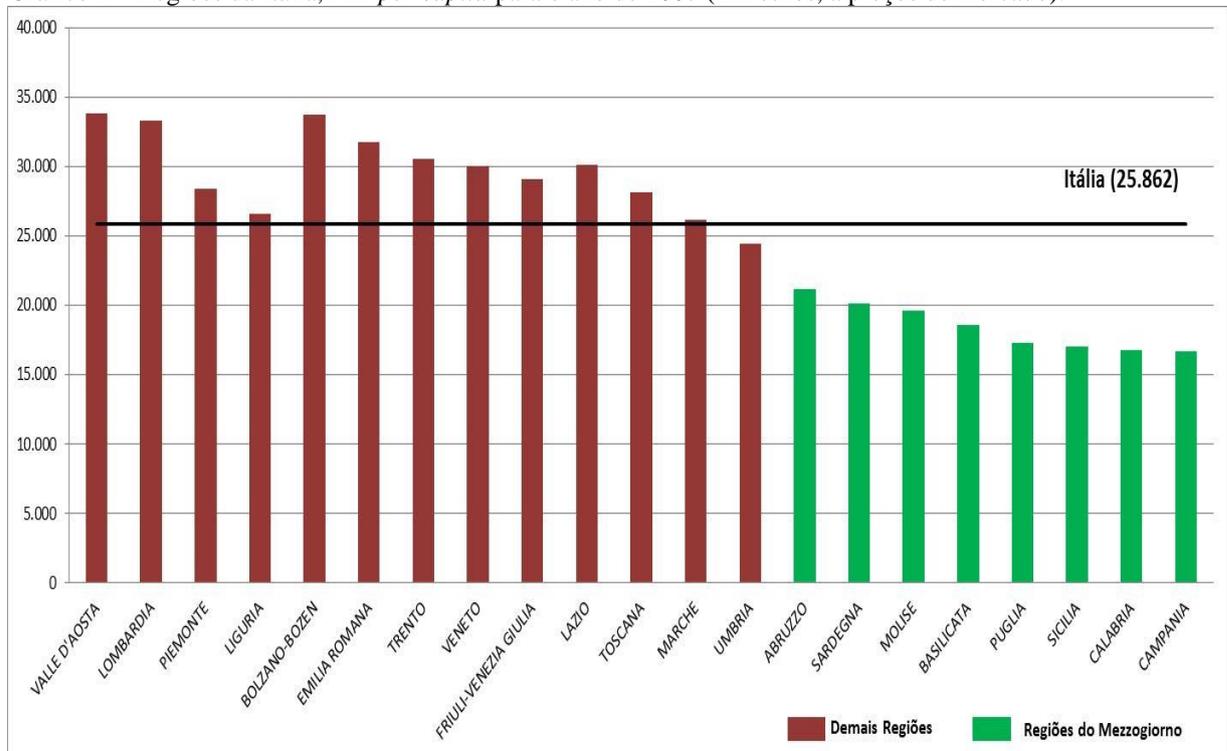
Ademais, o novo plano para o *Mezzogiorno* não consistiu apenas em transferir mais recursos para o Sul e conferir maiores poderes e responsabilidades aos governos regionais e locais. O ponto central do novo plano era a preocupação com a construção de uma nova estrutura institucional, voltada para a eficiência dos recursos transferidos, exigindo-se responsabilidade fiscal, boa governança, prestação de contas, avaliação e monitoramento de projetos e programas, capacitação institucional e modernização do aparelho administrativo nas regiões e nos municípios. De outra parte, os recursos tanto domésticos quanto dos fundos europeus, passaram crescentemente a ser destinados ao desenvolvimento de atividades de base local, priorizando-se as aglomerações existentes, a infraestrutura que essas atividades demandavam, a educação, a saúde e a formação de mão-de-obra, a exploração do potencial já existente nas regiões do Sul e a modernização contínua das instituições públicas e privadas, principalmente a do aparelho dos governos regionais e municipais.

Dessa forma, Barros e Raposo (2002) observam que a avaliação dos resultados das novas políticas territoriais adotadas a partir da década de 1990 foi bastante positiva, apresentando diversos avanços nas áreas econômica e social da Itália. No entanto, o

Mezzogiorno continua a ser o grande problema do país ainda nos dias atuais. O dualismo regional entre o Norte e o Sul apresenta, portanto, uma singularidade específica, pois o *Mezzogiorno* é considerado uma região atrasada pelo fato de o seu desenvolvimento ser sempre comparado com o alcançado pelo Norte (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; BARROS; RAPOSO, 2002).

Pedroza Júnior e Bonfim (2009) observam que são expressivos até datas recentes os desníveis regionais entre o Norte e o Sul no que se refere ao PIB *per capita*. No ano de 2007, embora as regiões do *Mezzogiorno* possuíssem PIB *per capita* que os situasse como regiões ricas, o Gráfico 1 mostra que todas elas estavam abaixo da média nacional.

Gráfico 1 – Regiões da Itália, PIB *per capita* para o ano de 2007 (Em euros, a preços de mercado).



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Galvão (2012).

O baixo nível de industrialização, o desemprego, o crime organizado, a mortalidade infantil são outros dos problemas que, apesar de terem apresentado relativa melhoria conforme analisado anteriormente, ainda caracterizam o *Mezzogiorno* nos dias atuais. São essas diferenças entre o Sul e Norte que mostram que existe ainda um longo caminho para o Sul percorrer para alcançar os elevados níveis de renda das regiões mais ricas do país (BARROS; RAPOSO, 2002; PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; GALVÃO, 2012).

Desigualdade regional mais clara que a da Itália, a questão regional do Brasil foi abordada de forma semelhante com a criação da SUDENE (CARVALHO, 1979; PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009). Desigualdade essa que será tratada na seção a seguir.

2.2 O Caso do Nordeste Brasileiro

Definido como uma das áreas mais pobres do mundo, o Nordeste brasileiro tem sido objeto de variados estudos no que se refere ao seu subdesenvolvimento e às desigualdades regionais quando comparadas com o restante do Brasil (CARVALHO, 1979; ANDRADE, 1987; DINIZ, 2001). Primeira região de ocupação demográfica do Brasil e considerada uma das grandes regiões geográficas do país, o Nordeste situa-se na porção norte oriental do país e, dentre todas as regiões brasileiras, é a que se localiza mais próxima da Europa e da África (ANDRADE, 1987; CARVALHO, 2008).

A região contempla uma área de aproximadamente 1.552.643 km², o que equivale, segundo Locke (2001), ao tamanho da França, Espanha e Alemanha juntas, e compreende os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Com cerca de 53.907.144 habitantes, o Nordeste concentra atualmente quase um terço da população brasileira.

Andrade (1987) destaca que o atraso do Nordeste é observado quando se empregam na região índices utilizados por economistas como indicativos de subdesenvolvimento. A região dispõe de recursos naturais em quantidade ponderável e possui uma baixíssima renda *per capita*. Além de ter grande parte da população campestre dedicada a atividades do setor primário, o Nordeste apresenta índices de mortalidade infantil e analfabetismo que chamam atenção. Os baixos índices de condição sanitária, a extrema pobreza e a grande incidência de moléstias típicas da região são mais alguns dos fatores que caracterizam o subdesenvolvimento do Nordeste (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; CARVALHO, 1979; ANDRADE, 1987).

Pedroza Júnior e Bonfim (2009) defendem que, apesar de esses índices terem apresentado melhoria nos últimos anos, os indicadores acima citados deixam claro que a Região Nordeste ainda requer um cuidado especial do poder público federal. Pereira (2004) reforça essa ideia ao considerar que a diferença do nível de renda que existe entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil fundamenta um grande problema a ser combatido no que se refere ao desenvolvimento econômico do país. Para o autor, o problema nordestino não deve ser tratado apenas como uma simples questão de interesse nacional, mas como a principal questão do país no plano econômico. No entanto, o combate ao subdesenvolvimento da região não tem

sido fácil, visto que “os nove estados que compõem o Nordeste brasileiro possuem uma longa história de pobreza, seca, subdesenvolvimento e corrupção” (LOCKE, 2001, p.267).

Conforme tratado anteriormente, outro aspecto que justifica o estudo da região é a maneira como foram enfrentadas as suas desigualdades regionais, que em muito se assemelham às iniciativas de desenvolvimento regional implementadas na Itália, com a *Cassa per il Mezzogiorno* (GALVÃO, 2012; CARVALHO, 1979; PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009).

Carvalho (1979, p. 123) explica:

[...] as perspectivas da experiência de planejamento e execução de ações governamentais, em caráter extraordinário, levadas a cabo [no Nordeste], tem exercido notável atração sobre pesquisadores de diferentes origens e formação, menos pelas possibilidades decorrentes do processo de administração aí instaurado do que pelos resultados econômicos obtidos em função do esforço global realizado sobre a área, a partir da instituição de uma Entidade que, como a *Cassa per il Mezzogiorno*, foi concebida, estrutural e funcionalmente, com características que diferem das predominantes nos órgãos da administração ordinária no Brasil.

É importante ressaltar que as semelhanças entre a questão regional brasileira e italiana não se referem à dimensão do problema regional, mas sim à maneira como os governos federais de ambos os países operaram para mitigar suas disparidades regionais (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009). Sendo assim, Diniz (2001) analisa que o reconhecimento do Nordeste como região atrasada do Brasil levou o governo a absorver a experiência italiana, criando uma instituição para mitigar o seu problema regional. Numa tentativa de combater essas desigualdades, foi criada em 1959 a SUDENE, principal iniciativa para promover o desenvolvimento da região (CARVALHO, 2008).

No entanto, antes de se examinar a atuação da SUDENE em seus mais de 40 anos, será feita uma análise de como se deu a percepção da necessidade da criação de iniciativas para combater o subdesenvolvimento do Nordeste.

2.2.1 As Secas e o Combate ao Subdesenvolvimento

Apesar de o conceito de subdesenvolvimento e a consciência da existência de áreas subdesenvolvidas ao lado de áreas desenvolvidas terem surgido apenas a partir da segunda metade do século XX, havia já no século XIX uma preocupação com o atraso do Nordeste, “isto porque a miséria a qual estava - e está - submetida grande parte da população da Região sempre chocou o País, em particular nas ocasiões de secas frequentes” (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009, p. 77). Entretanto, os estudiosos e as autoridades governamentais não haviam ainda constatado que a seca apenas intensificava um problema já existente e que

era acarretado por estruturas econômicas e sociais introduzidas espontaneamente, e que não respondiam às condições naturais e econômicas da região (ANDRADE, 1987). Percebe-se assim que as primeiras iniciativas, de cunho episódico, foram exercidas em decorrência das exigências do momento.

Carvalho (1979, p. 161-162) apresenta essas medidas da seguinte maneira:

As ações exercidas pelo setor público em benefício do Nordeste, desde os primeiros momentos de sua atuação mais consciente na área, se iniciaram durante a *Seca de 77* – que cobriu o período de 1877-79 –, seguindo direções idênticas até os meados da década dos anos cinquenta deste século. Tais ações se pautaram, sempre, pela prioridade conferida à criação e ao aumento da oferta de água na Região. Propagou-se, então, com relativo sucesso, a ideia da importância e oportunidade de se construírem grandes reservatórios para acumulação de água, complementados, posteriormente, de forma funcional por médios e pequenos açudes, bem como por outras atividades, ligadas em parte, ao aproveitamento dos recursos hídricos armazenados. Didaticamente, esse primeiro grande momento do processo de intervenção governamental, orientado para a melhoria das condições socioeconômicas prevaletentes na Região, e deflagrado sob a motivação básica de combater os efeitos das secas, tem sido denominado de *fase hidráulica* ou de concepção de engenharia, dada a predominância, em termos de resultados, da construção de grande número de barragens. Por isso mesmo, os trabalhos conduzidos no correr da primeira metade da presente centúria têm recebido, numa racionalização *a posteriori*, críticas nem sempre favoráveis.

Carvalho (1979) avalia que, apesar de pertinentes, essas críticas não invalidaram a colaboração dos trabalhos de engenharia rural efetuados pelas instituições que se incumbiram em vários setores do Nordeste. Acreditando que o maior problema da região era a seca e não a fragilidade de sua economia regional, que não apresentava condições de resistir às suas ocorrências periódicas, o Governo Federal criou em 1909 a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), órgão estatal para combater o que acreditava ser o grave problema da região. Em 1919, o IOCS foi transformado em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), centralizando sua atuação na construção de estradas e açudes para superar o problema das estiagens prolongadas (ANDRADE, 1987; CARVALHO, 2008). Em 1945, essa Inspetoria daria lugar ao atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). De acordo com Andrade (1987, p. 165), os vários açudes construídos não tiveram a eficiência que se esperava, uma vez que o DNOCS “não desenvolveu uma política de aproveitamento das terras que poderiam ser irrigadas com as águas destes açudes para as culturas alimentícias ou industriais”. Em consequência disso, apesar das grandes despesas feitas com a construção e preservação dos açudes, sua utilização foi mínima. A construção de açudes, portanto, não se traduzia na criação de capacidade de produção, pois estes não eram usados nem para a geração de energia elétrica nem para irrigação, beneficiando apenas a pecuária (DINIZ, 2001).

Andrade (1987, p. 165) apresenta algumas falhas no que se refere à forma de atuação do DNOCS:

Teriam sido abertas outras perspectivas para o Nordeste se o órgão de combate às secas não tivesse tido uma visão apenas física dos problemas regionais, se ao mesmo tempo que cuidasse da abertura de estradas e da construção de açudes tivesse traçado uma política econômica de aproveitamento racional das terras beneficiadas com a construção dessas obras; nelas poderiam ter sido colocados como agricultores, dependentes de uma agricultura não aleatória como é a agricultura sertaneja não irrigada, milhares de habitantes da região não flagelada pelas secas. Também não se preocupou o DNOCS com o aproveitamento dos vales secos que dispõem durante todo o ano de um lençol d'água aluvial que podia ser utilizado na irrigação, como o Jaguaribe, o Açu e o Apodi, e menos ainda com os vales dos grandes rios permanentes, como o Parnaíba e o São Francisco, onde se poderia ter desenvolvido uma agricultura irrigada de grandes proporções e que teria grande capacidade de retenção da população sertaneja. O grande equívoco do DNOCS, porém, foi pensar que o problema do Nordeste era apenas físico e não econômico e social.

Andrade (1987, p. 165) defende ainda que alguns fatores, dentre os quais estão o crescimento populacional, o agravamento da desadaptação da economia às condições naturais e o baixo nível técnico das atividades agrícolas e pecuárias, fizeram com que a condição de vida da população fixada no semiárido se tornasse cada vez mais difícil, “acentuando-se os efeitos nefastos das secas, sobretudo daquelas mais acentuadas, como as de 1915, de 1932, de 1951-52 e de 1958”. No entanto, o DNOCS não era a única instituição federal criada a tentar resolver o problema do atraso na Região. Foram criadas duas agências cuja área de atuação seria o Vale do Rio São Francisco: a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945, e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948 (CARVALHO, 1979; DINIZ, 2001; PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009). Concebida como uma sociedade de economia mista, a CHESF visava construir a infraestrutura na oferta de energia elétrica fornecida pela cachoeira de Paulo Afonso, ou seja, buscava produzir e vender essa energia elétrica. Já a CVSF tinha como propósito preparar e realizar um plano de utilização do vale do grande rio nordestino (ANDRADE, 1987; CARVALHO, 2008).

Os objetivos desse plano são examinados por Andrade (1987, p. 166) da seguinte forma:

Esse plano deveria ter uma visão global da região, procurando não só melhorar as condições da agricultura e da pecuária aí feitas, como também implantar indústrias que beneficiassem os produtos primários; deveria ainda reorganizar a navegação fluvial em decadência devido ao constante assoreamento do leito do rio, a acentuação da variação das descargas entre o período da enchente e da seca e do envelhecimento das embarcações utilizadas.

Andrade (1987) e Carvalho (2008) explicam ainda que a CVSF foi depois alterada para Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) e exerceu grande colaboração

com a SUDENE. Atualmente a Comissão se chama Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).

De acordo com Pedroza Júnior e Bonfim (2009), a seca de 1951-52 tornou evidente ao governo brasileiro que o problema do subdesenvolvimento do Nordeste não era apenas físico, ou seja, não teria a seca como sua única causa. Esta percepção fez com que o Governo Federal criasse em 1952 o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Para os autores, quando da sua criação, esse banco representava um novo posicionamento no que se tratava do enfrentamento do subdesenvolvimento nordestino, criando a percepção de que o Nordeste não é um simples caso de assistência, mas sim um problema econômico e político a ser enfrentado com magnitude.

Andrade (1987, p. 166) descreve a atuação do BNB à época de sua criação:

[O BNB] se destinava a assistir aos agricultores com crédito agrícola, a juros razoáveis e a prazos longos, mas atuava como agência financiadora da indústria e do comércio; foi sensível aos problemas regionais e, para estudar a problemática nordestina, sobretudo sob um enfoque econômico, criou um Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), que realizou estudos pioneiros de grande interesse à formulação de uma política desenvolvimentista e que serviu de semente para o surgimento e a consolidação de uma nova forma de encarar os problemas do Nordeste. Os numerosos estudos, de grande interesse para os técnicos que trabalham na região, trazem valiosa quantidade de informações e levantam uma série de perspectivas para a esquematização de uma política de desenvolvimento do Nordeste.

Portanto, em 1953 existiam pelo menos três órgãos federais, além dos estaduais, cujo objetivo era promover o desenvolvimento do Nordeste, evidenciando assim que havia uma necessidade de se coordenar as ações das instituições na busca de um objetivo comum. Constata-se assim que o Nordeste possuía elementos que poderiam eclodir em sua área um processo social incompatível com a estrutura política e administrativa da época. Estava levantado então o problema regional; atentos a algumas dessas evidências e preocupados com os reflexos que daí poderiam ser derivados, as autoridades e estudiosos dos problemas brasileiros percebiam a necessidade da elevação dos níveis de renda e da transformação econômica da região (CARVALHO, 1979; ANDRADE, 1987; PEREIRA, 2004).

Assim, cria-se em 1956, sob a coordenação de Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o qual teve sua importância intensificada em 1958, quando outra grande seca atinge a região (ANDRADE, 1987). Pretendia o GTDN expor uma perspectiva radical sobre os problemas que a sociedade nordestina enfrentava. A finalidade era a de exhibir uma gama de recomendações concretas que, quando colocadas em ação, poderiam reduzir o subdesenvolvimento nordestino e

conduzir a uma solução definitiva desse problema (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; DINIZ, 2001).

Pereira (2008) observa que em 1959, sob o comando de Celso Furtado, o GTDN apresentou um documento intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, que caracterizava o problema regional através de números que exprimiam a disparidade de riquezas entre as regiões brasileiras. As relações econômicas desvantajosas do Nordeste com o Centro-Sul, os gastos do setor público que privilegiam a região mais rica do país em detrimento da mais pobre e a ausência do arranjo institucional eram fatores apontados pelo documento como determinantes do atraso regional (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; DINIZ, 2001). Esse atraso regional pode ser compreendido ao se examinar a situação do Nordeste em relação às outras regiões brasileiras a partir de indicadores como renda, população e superfície geográfica, conforme mostra a Tabela 3 para o ano de 1959 (ALBUQUERQUE, 1971).

Tabela 3 – Nordeste: Desigualdades Inter-regionais. Situação no ano de 1959.

Região	Área	Renda	População
Norte	42,2	2,0	3,6
Nordeste	18,2	14,5	31,6
Centro-Oeste	22,2	2,3	4,2
Sudeste	10,8	65,0	43,8
Sul	6,6	16,2	16,8
Brasil	100,0	100,0	100,0

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

Para transformar a paisagem econômica nordestina, O GTDN recomendava: a intensificação do processo de industrialização para tornar a região menos sensível às secas periódicas e às instabilidades do mercado internacional, além de criar novas oportunidades de emprego para a população local; e uma reestruturação do setor rural, com um programa racional de resistência às secas e um aumento da área cultivada para fins comerciais, principalmente com vistas ao suprimento adequado de produtos alimentares e de matérias-primas aos centros urbanos e industriais. Considerava a proposta que a racionalização da agricultura, mediante o uso de técnicas modernas, liberaria mão-de-obra que seria absorvida parcialmente pelo setor industrial, fazendo-se então necessário um programa de frentes de colonização principalmente nas áreas úmidas do Maranhão (ANDRADE, 1987; CARVALHO, 1979; ALBUQUERQUE, 1971).

Por fim, Andrade (1987, p. 168) conclui:

Este substancial documento [GTDN] levou o governo a criar, pelo Decreto n.º 45.445, de 20 de fevereiro de 1959, o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), com o objetivo de coordenar e executar os projetos de ação imediata até a criação de uma agência que pusesse em execução verdadeira política de desenvolvimento para a região.

Conduzido pelas informações e análises do GTDN, ainda em 1959, o então Presidente Juscelino Kubitschek conduz um Projeto de Lei ao Congresso Nacional prescrevendo a criação da SUDENE, cuja estratégia foi baseada no relatório de Celso Furtado, o qual rejeitava as medidas hídras até então tomadas, e sugeria principalmente uma reformulação visando à reestruturação da economia rural e uma intensificação do processo de industrialização (ALBUQUERQUE, 1971).

2.2.2 O estabelecimento da SUDENE

A busca pela solução do atraso nordestino passou pela criação da SUDENE, autarquia de desenvolvimento regional criada através da Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959, como parte da proposta do GTDN (GOULARTI FILHO; MESSIAS; ALMEIDA, 2012). Instituída para desenvolver e coordenar projetos para o desenvolvimento da região, a SUDENE conseguiu retirar do campo político para o técnico o foco do problema regional, o que fez com que ela fosse combatida por políticos “que se sentiam ameaçados por uma mudança brusca no *status quo* ou arranjo institucional que prevalecia na Região” (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009, p. 81). No entanto, os debates travados no Congresso pelos políticos contrários à criação da SUDENE não foram fortes o suficiente para evitar o surgimento do órgão, até porque a situação em que se encontrava a Região era caracterizada por muitos analistas como explosiva (CARVALHO, 1979; PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009).

Andrade (1987, p.168) observa que, apesar desses embates políticos à época de sua criação, é inegável que a SUDENE criou no Nordeste uma mentalidade otimista, gerando uma consciência de que a região era capaz de se desenvolver e de que este desenvolvimento não poderia ser resultado de uma simples “política assistencialista ou patriarcal por parte do Sudeste, mais rico, sobre o Nordeste, mais pobre”. De acordo com Pedroza Júnior e Bonfim (2009), que também frisam esse aspecto inovador, a Instituição acertou em seu propósito de atuar em diversos âmbitos para aumentar o nível de renda e tornar o Nordeste menos

submisso e dependente do Centro-Sul, pois, do contrário, as análises do plano do GTDN seriam impraticáveis.

Sob essas condições, Andrade (1987, p. 168-169) complementa:

Dispondo de força e prestígio junto ao Governo Federal, criou a SUDENE uma mentalidade globalista dos problemas nordestinos, deixando de isolá-los por setores a serem atacados, cada um por sua vez. A compreensão de que o subdesenvolvimento é global e de que o combate ao mesmo deve ser feito simultaneamente em todas as frentes, abriu uma série de lutas e de trabalho para a nova agência de desenvolvimento, que em alguns momentos encontrou resistência da parte de setores poderosos da população regional, mas permitiu o recebimento do apoio de amplos setores da opinião pública e o ataque, no momento oportuno, a graves problemas. Também permitiu que os governos estaduais, que antes lutavam entre si para receberem maiores quinhões das verbas federais, passassem gradativamente, de uma política de hostilidade, a se unirem em uma política de cooperação que favorecia a hierarquização dos problemas a serem atacados.

Percebe-se que, da forma como foi elaborada, precisava a SUDENE dispor de metas e objetivos traçados, cujas finalidades seriam estabelecidas através do Art. 2º da Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959:

- 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 relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
- d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (BRASIL, 1959, art. 2).

Para Carvalho (1979, p. 170), os objetivos da instituição eram, portanto, claros e específicos, “constituindo a aprovação de texto legal nesse sentido conquista sem dúvida das mais expressivas”. O autor avalia ainda que esse reconhecimento deve ser atribuído não apenas a Celso Furtado e sua equipe, mas também aos políticos da época que fizeram parte de sua elaboração, uma vez que todos, divergindo ou não, conseguiram com o apoio do Poder Executivo dar corpo a uma das ideias mais importantes já colocadas em ação na luta contra o subdesenvolvimento do Nordeste.

Outro fator significativo para a elaboração do modelo de estrutura e funcionamento da SUDENE foi a aplicação de experiências estrangeiras, empregando-se a adoção de vários dos procedimentos e concepções colocados em prática na Itália pela *Cassa per il Mezzogiorno* (GALVÃO, 2012). Carvalho (1979, p. 173) apresenta algumas semelhanças entre as duas agências:

As características especiais e extraordinárias da SUDENE eram semelhantes, em muitos sentidos, às conferidas pelo Governo Italiano à *Cassa per il Mezzogiorno*. A experiência do Sul da Itália foi, portanto, muito útil à montagem e ao funcionamento da SUDENE, particularmente em termos institucionais. É oportuno, entretanto, ressaltar que a SUDENE foi perdendo, ao longo do tempo, todo o caráter extraordinário com que fora dotada ao ser instituída [...]

Diferente do que ocorreu em relação à *Cassa*, a lei de criação da SUDENE não definiu seu tempo de atuação, talvez de forma proposital, levando-se em consideração os desafios existentes durante o seu período de elaboração e institucionalização. Nessas condições, era esperado que após alguns anos, quando organizada a economia da região, os Ministérios setoriais e as instituições locais assumissem a responsabilidade pela coordenação do desenvolvimento da área (CARVALHO, 1979).

2.2.2.1 A importância da agência para determinados setores

A seção a seguir trata das políticas adotadas após a instituição da SUDENE, no entanto, antes de tratar dos planos de desenvolvimento para o Nordeste, será apresentada a relevância dada pela agência a determinados setores.

Os Estados do Nordeste têm na agricultura uma de suas principais atividades. Além de sua grande participação na renda, o setor destaca-se como empregador de mão-de-obra em uma região em que a população rural ainda é bastante expressiva. O baixo índice de mecanização, o inexpressivo crédito agrícola e a dificuldade na comercialização foram alguns dos desafios da SUDENE, que, para desenvolver sua ação no setor agropecuário, buscou providenciar o aumento na oferta de terras, a reorganização da economia das zonas semiáridas para que essas pudessem resistir aos impactos das secas e orientar a pesquisa agrônômica e a experimentação de novos métodos para incremento da produtividade (ANDRADE, 1987; ALBUQUERQUE, 1971). A economia agrária foi uma das principais preocupações da SUDENE, no desenvolvimento e na execução dos seus quatro planos diretores, os quais serão tratados na seção seguinte (GOULARTI FILHO; MESSIAS; ALMEIDA, 2012).

É inegável também a importância que a indústria tem na economia nordestina, seja como geradora de renda ou como fonte de emprego para a região (ANDRADE, 1987). O autor observou ainda que a política de desenvolvimento da SUDENE esteve sempre voltada para a industrialização, sendo este o setor em que a agência obteve maior êxito. Sua atuação foi percebida tanto na atração de capitais para o Nordeste através de incentivos fiscais, como também no desenvolvimento de uma política de planejamento para o setor.

No que se refere aos recursos naturais, foram feitas uma série de pesquisas agrológicas, geológicas, de recursos de pesca e de irrigação, entre outros (ANDRADE, 1987). Já no sistema educacional, “programas especiais foram previstos para prestar assistência técnica às Secretarias de Educação do Nordeste, com destaque aos assuntos ligados ao ensino fundamental” (SILVA FILHO, 2009, p. 20). Buscaram-se promover também melhorias na formação de um corpo docente, melhor utilização de recursos humanos para atender às necessidades do sistema produtivo e de qualificação de pessoal de nível médio e superior (ANDRADE, 1987).

Assim, Carvalho (1979) analisa que, da forma como foi pensada, precisava a SUDENE elaborar planos de desenvolvimento para o Nordeste, conforme serão tratados a seguir.

2.2.2.2 Políticas adotadas após a criação da SUDENE

Destinando-se a orientar as ações governamentais e privadas para o desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE apresentou, a partir de 1961, quatro Planos Diretores (SILVA FILHO, 2009). Os três primeiros planos eram de duração trienal e seu foco principal era a obtenção de investimentos industriais e de infraestrutura (CARVALHO, 1979). Já no IV Plano Diretor a SUDENE buscava retornar às suas funções mais específicas de órgão planejador, enfatizando bem mais que nos planos anteriores as realizações relativas ao setor agrário e à pequena e média indústria (ALBUQUERQUE, 1971).

O I Plano Diretor cobriu o período 1961-63 e, segundo Carvalho (1979), foi ainda muito baseado no diagnóstico realizado pelo GTDN. Suas orientações mais expressivas compreendiam: “aproveitamento racional dos recursos hídricos e minerais e consequente racionalização do abastecimento; criação de infraestrutura social e produtiva; e reestruturação da atividade agrícola” (GOULARTI FILHO; MESSIAS; ALMEIDA, 2012, p. 6). Os autores observam ainda que os investimentos para a melhoria dos sistemas de educação de base e saúde pública também faziam parte dos objetivos do plano.

A SUDENE já contava, quando da época da elaboração do II Plano Diretor, com pessoal qualificado no campo do desenvolvimento, tornando possível introduzir as modificações que se faziam necessárias para o segundo plano. Com vigência no período 1963-65, esse plano absorveu parte das diretrizes estabelecidas no primeiro. No entanto, ao contrário deste, o segundo plano teve como meta a “capacitação de pessoal, levantamentos básicos e infraestrutura, houve a preocupação de estabelecimento de políticas na área da

educação”, buscando focar na capacitação de pessoal no campo de planejamento educacional. (SILVA FILHO, 2009, p. 71).

No III Plano Diretor (1966-68) constatou-se grande progresso por parte da SUDENE, pois a agência passou a encarar o problema espacial, apontando a necessidade da realização de estudos para a indicação dos polos de desenvolvimento existentes na região (ANDRADE, 1987). Esse plano distinguiu-se dos antecedentes pela ênfase dada à “formação, conservação e utilização dos recursos humanos da Região” e pela força com que buscou firmar o reaparelhamento das instituições encarregadas dos programas nele contemplados (CARVALHO, 1979, p. 186).

Carvalho (1979) observa ainda que o IV Plano Diretor se deu em condições institucionais diferentes das até então prevalecentes. Segundo o autor, a SUDENE não se subordinava mais à Presidência da República e a administração pública brasileira contava então com um órgão central de planejamento, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O IV Plano Diretor tinha como foco o aumento da eficiência do sistema econômico regional; a geração de emprego, incorporando os desempregados e subempregados ao processo produtivo e a execução de programas voltados para a melhoria das condições de saúde, educação e habitação. A Tabela 4 mostra a participação percentual dos recursos destinados aos diferentes planos diretores.

Tabela 4 – Nordeste: Composição percentual dos recursos previstos nos planos diretores.

Setores e Áreas de Aplicação	I Plano Diretor (1961-62)	II Plano Diretor (1963-65)	III Plano Diretor (1966-68)	IV Plano Diretor (1969-71)
Infraestrutura (1)	61,5	49,4	35,4	35,1
Agricultura e Abastecimento	17,0	16,1	16,1	18,9
Indústria, Comércio e Turismo	1,4	2,9	5,1	5,8
Recursos Naturais	7,0	9,1	9,7	9,8
Recursos Humanos	1,0	5,5	13,4	8,2
Saneamento Básico	12,1	16,6	14,9	11,5
Reforma da Adm. Púb. do Nordeste (2)	-	0,4	5,4	10,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

Nota: (1) = Composta pelos setores de transportes, energia e comunicações. (2) = Inclui parcelas destinadas à administração direta da SUDENE.

Albuquerque (1971) apresenta que esses investimentos, embora tenham criado um ambiente aparentemente mais favorável na região e tenham sido efetuadas obras de

infraestrutura de inegável valor, não foram eficazes como instrumento de aceleração e sustentação do processo de desenvolvimento econômico.

O Ministério do Planejamento consolidou, a partir de 1969, a necessidade de políticas nacionais de desenvolvimento, instituindo os denominados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). O IV Plano Diretor deveria vigorar até 1973, no entanto, foi elaborado o I PND, o qual absorveu os programas do plano diretor a serem executados a partir de 1972 com o Plano de Desenvolvimento do Nordeste (SILVA FILHO, 2009). Sobre esse plano, Carvalho (1987, p. 191) discorre:

Com o Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-74), além de se seguirem, em grande parte, as linhas dos quatro Planos Diretores, procurou-se mais uma vez detalhar e consolidar, num único documento, a programação do Governo Federal para a Região, os programas dos Governos dos diferentes Estados da área e a quase totalidade dos principais programas e projetos a cargo da iniciativa privada. Salientou-se na ocasião que essa era uma das características que distinguem esse plano dos que o haviam antecedido. Entretanto, é conveniente não esquecer que intenção semelhante fora pretendida nos planos anteriores. No IV Plano Diretor, por exemplo, explicitava-se essa circunstância como uma das novidades básicas do plano.

Já no período 1975-79 a SUDENE não efetuou um plano de desenvolvimento regional em sentido amplo, como havia feito outras vezes. De acordo com Carvalho (1979, p. 194), a agência elaborou “como detalhe do II PND, o Programa de Ação do Governo para o Nordeste”, que tinha como finalidade integrar o Nordeste ao processo de desenvolvimento que estava sendo executado no país, diminuir a desigualdade de renda entre as regiões e melhorar a qualidade de vida de sua população. A Tabela 5 mostra a participação percentual dos recursos destinados a esses planos de desenvolvimento da região.

Tabela 5 – Nordeste: Composição percentual dos recursos previstos nos planos de desenvolvimento do Nordeste.

Setores e Áreas de Aplicação	Plano de Desenvolvimento (1972-74)	Programa de Ação (1975-79)
Infraestrutura	19,0	8,8
Agricultura e Abastecimento	24,7	2,7
Indústria, Comércio e Turismo	40,1	29,7
Recursos Naturais	0,6	0,2
Recursos Humanos	8,2	19,2
Saneamento Básico	7,4	0,8
Apoio ao Desenvolvimento Urbano	-	9,5
Integração Social	-	21,6
Programas Especiais	-	7,5
Total	100,0	100,0

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

Carvalho (2008) avalia que, durante o período de atuação desses planos, ocorreu um crescimento no Nordeste, em que os investimentos de infraestrutura foram complementados pelos empreendimentos produtivos, principalmente os industriais; e a região se expandiu a uma taxa anual de 9,4%, apoiada pelo “milagre econômico” e pelos projetos do II PND. No entanto, Silva Filho (2009, p. 28) avalia que ainda nos anos 1970 esses planos de desenvolvimento “transformaram o Plano do Nordeste em um capítulo do Plano Nacional”. Dessa forma, segundo o autor, a região perdeu sua força e ficou à mercê de um processo decisório centralizado, sem condições de participar de discussões técnicas sobre as proposições de interesse da Região.

Pedroza Júnior e Bonfim (2009, p. 83) consideram assim que a SUDENE foi perdendo, durante as décadas de 1970 e 1980, sua identidade funcional, fazendo com o que desenvolvimento de determinados programas para o Nordeste não precisassem “passar pelo crivo dos governadores em assembleia e, muito menos, pela avaliação técnica da Secretaria Executiva do órgão”. Carvalho (2008) observa ainda que entre 1970 e 1990, apesar de os indicadores sociais terem apontado avanços na região, estes ainda mantiveram-se distantes da média nacional, principalmente no que se refere aos índices de esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil e alfabetização. Ainda nesse período, o número de pobres na região aumentou de 19,4 milhões para 23,7 milhões, e sua participação no total de pobres do país subiu de 43,5% para 53%. Nos anos 1990, o Nordeste, refletindo a instabilidade econômica e a experiência da desregulamentação e da abertura econômica, obteve taxas menores que nas décadas anteriores, uma média de 2,6%, configurando a desaceleração do crescimento da região.

Constata-se assim que o crescimento econômico ao longo do período de atuação da SUDENE quase não alterou os traços mais fortes da região; a má distribuição de renda e de terras, o baixo índice de desenvolvimento humano e a concentração espacial da indústria na faixa litorânea, localizada principalmente nas capitais dos estados maiores, ainda persistiam (CARVALHO, 2008). Sob essas condições, o período de maior desgaste da SUDENE se deu já na década de 1990, quando houve a diminuição da presença estatal no planejamento e a ausência de uma política regional de desenvolvimento, que tanto permitiu a “guerra fiscal”, caracterizada como uma disputa entre estados para atrair empresas por meio de incentivos fiscais, como colaborou, no final desse período, para o esvaziamento da SUDENE (CARVALHO, 2008; PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009).

Para Carvalho (2008), o aumento do PIB do Nordeste no período 1960-90, que passou de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 91,4 bilhões, não foi suficiente para evitar as críticas à

SUDENE. De acordo com Pedroza Júnior e Bonfim (2009), a perda de sua identidade funcional fez a agência ser vista, nos seus últimos anos, apenas como o órgão que administrava o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), ocorrendo uma alteração substancial nos objetivos e modo de atuação da SUDENE quando comparados com aqueles propostos por Celso Furtado. Assim, por meio do seu sistema de incentivos fiscais, a agência transformou-se em uma ferramenta para transferir capital industrial do Sul para o Nordeste, quando deveria atuar como “instrumento de repasse de fundos públicos para a economia nordestina” (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009, p. 83).

Pensado para diminuir a concentração da atividade econômica entre as grandes regiões brasileiras, o mecanismo de incentivos administrado pela SUDENE foi acusado inclusive de agravar as desigualdades entre regiões do Nordeste (CARVALHO, 2008).

2.2.3 O fim da agência e o período pós-SUDENE

As denúncias feitas sobre a SUDENE se deram, em grande parte, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada em 18/04/2000, para apurar irregularidades na disponibilização e aplicação de recursos do FINOR. Entre as irregularidades encontradas pela CPI estavam a fraca fiscalização a que eram submetidas às empresas beneficiadas e a emissão de notas fiscais sem autenticidade por parte dessas empresas (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; SILVA FILHO, 2009). Os autores afirmam que as críticas e denúncias quanto ao mau uso dos recursos do FINOR acarretaram na extinção da agência, através de Medida Provisória assinada em maio de 2001, pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que justificou a sua decisão alegando que havia corrupção na entidade e chegou a citar números que estavam sendo divulgados pela imprensa.

O cenário inicial pós-SUDENE se caracterizou pela obtenção de taxas positivas de crescimento econômico e por mudanças no quadro social nordestino quando comparados com o período em que atuou a agência, percebendo-se na região sinais de um novo padrão de desenvolvimento (CARVALHO, 2008; GALVÃO, 2012).

Sobre essas mudanças, Carvalho (2008, p. 18) observa que:

[...] os empreendimentos privados aproveitam uma base produtiva mais consistente, um mercado em expansão, proximidade de matéria-prima e do mercado externo e uma infraestrutura com mais qualidade. A região também se beneficia da sua relação financeira com a União. Os recursos federais que chegam, por meio de investimentos em obras e de políticas permanentes como saúde e educação e pelos programas de transferências diretas, movimentam a economia, principalmente à vinculada aos segmentos de menor renda, influenciando, decisivamente, os

resultados na área social. Recentemente, a renda da massa assalariada e dos segmentos mais pobres teve um ritmo maior. No Nordeste, esse fenômeno pode ser explicado pela combinação entre estabilidade financeira da economia nacional e melhor desempenho da economia regional, formalização de um grande contingente de trabalhadores assalariados, ganhos reais do salário mínimo e aumento das transferências de renda.

No entanto, esse crescimento da região vem acontecendo, como décadas atrás, de forma concentrada nas áreas metropolitanas das capitais dos grandes estados e as mudanças ainda estão distantes do ritmo necessário para reduzir as distâncias com os níveis de renda das demais regiões. Sendo assim, o Nordeste continua sendo a região brasileira com os indicadores sociais mais problemáticos, resultado da sua pobreza econômica, combinada com uma estrutura fundiária carente de modernização e com disparidades na distribuição da renda (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; GALVÃO, 2012).

Carvalho (2008) considera que para manter a singularidade deste novo padrão de desenvolvimento, supostamente caracterizado pela combinação do crescimento econômico com a redução das desigualdades sociais, o Nordeste precisa desenvolver ainda mais sua infraestrutura, melhorar suas políticas sociais e atrair empreendimentos privados que promovam o desenvolvimento da região. Conclui-se assim que o Nordeste brasileiro ainda integra uma área de grandes contrastes em relação ao resto do país.

Vale ressaltar que a SUDENE foi recriada em 2007, resta saber se a agência conseguirá dispor de um modelo de intervenção mais desenvolvido para mitigar o problema do Nordeste, do contrário, esta poderá gerar novamente uma desarticulação política, institucional e técnica na região (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009).

3. CONFRONTO DAS EXPERIÊNCIAS

Observadas as situações brasileira e italiana dentro de seus respectivos quadros regionais e suas políticas de desenvolvimento, este capítulo traçará um paralelo das duas experiências, apresentando uma análise comparativa que possibilite perceber semelhanças e diferenças entre os dois casos. Baseado nessa análise, o próximo capítulo trará lições que o Nordeste brasileiro pode aprender com a iniciativa italiana.

Dessa forma, será feito um confronto dos seguintes aspectos: organização e estrutura administrativa da *Cassa per il Mezzogiorno* e da SUDENE; instrumentos de ação com que ambas as instituições foram dotadas; planos de desenvolvimento elaborados pelas agências e resultados alcançados em um determinado período de tempo.

3.1 Estruturas Administrativas da *Cassa* e da SUDENE

No que se trata da organização administrativa das instituições, elas apresentaram visíveis semelhanças quando da sua criação. A *Cassa*, embora ligada ao governo central, foi criada como uma entidade autônoma, sendo esta característica vista como essencial para fazer com que ela não viesse a ser prejudicada pela “ineficiência, burocracia e corrupção generalizada do Estado Italiano” (GALVÃO, 2012, p. 269). De igual forma, a SUDENE também foi estruturada como entidade autônoma, integrada por um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva, sendo o Superintendente da entidade subordinado, diretamente, ao Presidente da República (SILVA FILHO, 2009). Assim, as duas agências foram dotadas de características especiais, o que configurava suas especificidades como órgãos extraordinários.

De acordo com Carvalho (1979), a estrutura operativa da *Cassa* era constituída, fundamentalmente, de departamentos, os quais eram compostos por divisões. O Departamento de Serviços Gerais, por exemplo, possuía as divisões de contratos, de economia, de revisão de preços, de reservas e de concessão de águas públicas. Como ocorreu em relação à iniciativa italiana, a SUDENE apresentou, de certa forma, características setoriais, embora tenham existido diferenças quanto ao processo de coordenação das atividades que realizava, tanto em termos de planejamento como de execução direta (SILVA FILHO, 2009). A SUDENE operou, em grande parte de sua existência, com uma estrutura dual: uma Secretaria Executiva que, em tese, seria responsável pela elaboração de propostas técnicas, e um Conselho Deliberativo, cuja finalidade era a de consolidar propostas e demandas dos governos estaduais (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009).

No entanto, de acordo com Carvalho (1979), há uma diferença que merece ser destacada no que toca às decisões tomadas por órgãos colegiados de decisão superior.

Segundo o autor, o Conselho de administração da *Cassa* não dispôs da representatividade política com que foi contemplado o Conselho Deliberativo da SUDENE. A agência italiana foi constituída de membros que, embora representassem as regiões incluídas na área de atuação da *Cassa*, eram designados pelo Poder Executivo, por nomeação do Presidente do Conselho de Ministros. Já o Conselho Deliberativo da SUDENE, além de contar com representantes do Poder Executivo, através da participação de todos os Ministérios Cíveis e do Estado-Maior das Forças Armadas, foi concebido de forma a dispor de apoio político mais efetivo, expresso pela presença dos Governadores dos Estados da Região, eleitos pelo voto secreto e direto. Pôde assim, esse Conselho, catalisar durante certo período as aspirações e as necessidades regionais.

Nos dois casos, a contribuição dos parlamentares era muito reduzida, considerando a pequena influência que eles exerciam sobre as decisões tomadas em matéria de política econômica. A introdução de novas formas de intervenção pública no Nordeste, de caráter extraordinário ou ordinário, dependia de decisões assumidas diretamente pelo Poder Executivo. Ainda assim, no caso brasileiro, as formas de intervenção pública para o Nordeste foram, a partir de 1972, definidas praticamente sem a participação da SUDENE, época em que a agência começou a perder sua identidade funcional, uma vez que o Governo Central assumiu total controle do processo de administração regional.

3.2 Planos de Desenvolvimento e Instrumentos utilizados

Os instrumentos de planejamento, coordenação e execução com que os Governos da Itália e do Brasil dotaram, respectivamente, a *Cassa* e a SUDENE, correspondem, talvez, ao aspecto de maior convergência entre as duas Entidades, merecendo destaque os incentivos e as facilidades creditícias, principalmente as concedidas ao setor industrial (GALVÃO, 2012; DINIZ, 2001; CARVALHO, 2008). Essas semelhanças se referem tanto à sua utilização como para explicar a extinção das agências por conta de um sistema indiscriminado de incentivos fiscais e creditícios (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009).

De início, o processo de elaboração dos planos de desenvolvimento para o *Mezzogiorno* e para o Nordeste ocorreu de forma bastante parecida, conforme mostrado neste estudo, e visavam o atendimento efetivo das necessidades das suas áreas de jurisdição (PEDROZA JÚNIOR; BONFIM, 2009; CARVALHO, 1979). Inicialmente, as ações extraordinárias da *Cassa* e da SUDENE desenvolveram-se no campo da infraestrutura, tanto em apoio aos programas agrícolas, pela recuperação de terras para a irrigação, como na construção de obras de serviços básicos de transportes e energia (GALVÃO, 2012; DINIZ,

2001; CARVALHO, 1979). Em seus primeiros anos, as duas agências não investiram diretamente no setor industrial, criando apenas sua base de apoio, só um pouco mais tarde é que vieram os programas de desenvolvimento industrial apoiados por fortes esquemas de incentivos e facilidades creditícias (CARVALHO, 1979). Porém, é importante ressaltar que os setores produtivos foram pouco estimulados ainda nos primeiros Planos Diretores da SUDENE que, embora previssem ações ligadas à indústria e à agricultura, privilegiaram muito mais os programas de infraestrutura em seus primeiros anos de existência (SILVA FILHO, 2009). A SUDENE “procurou concentrar suas ações em áreas menos sensíveis, do ângulo político, o que explica, em parte, o privilégio conferido à industrialização”, talvez de forma mais expressiva que a *Cassa* (CARVALHO, 1979, p. 264).

As modificações mais sensíveis no quadro geral dos instrumentos colocados à disposição da SUDENE e da *Cassa* dizem respeito à autonomia da Entidade sobre a sua concessão, assim como a perda quase total dos instrumentos de coordenação e da má utilização desses instrumentos por conta de um sistema indiscriminado de incentivos fiscais e creditícios, sendo um dos principais fatores que justificam a extinção das duas políticas de desenvolvimento regional (CARVALHO, 1979; PEDROZA JÚNIOR E BONFIM, 2009). No Sul da Itália, por exemplo, Galvão (2012) considera que os incentivos fiscais e creditícios para a atração de empreendimentos causaram grandes distorções e desperdícios na alocação de recursos, além de terem privilegiado os interesses privados das autoridades públicas. No Nordeste brasileiro não foi muito diferente, de acordo com Carvalho (2008) o mecanismo de incentivos administrado pela SUDENE foi acusado de permitir ou mesmo instigar as desigualdades dentro da própria região.

3.3 Resultados

Os resultados das duas experiências serão analisados em suas primeiras décadas de existência, período em que eram mais nítidas as semelhanças entre as instituições pelos motivos citados acima. Dessa forma, serão apresentados os efeitos atingidos em pouco mais de duas décadas depois de criadas as agências.

3.3.1 Resultados da Cassa per il Mezzogiorno

Em termos de produção agregada, o desempenho do sistema econômico do *Mezzogiorno* obteve melhorias consideráveis. No período 1950-70, a renda *per capita* regional mais que dobrou, e a renda global, junto com os valores da produção agrícola e da produção industrial também aumentaram consideravelmente, conforme mostra a Tabela 6.

Tabela 6 – *Mezzogiorno*: Aumentos verificados na produção e na renda da região, no período 1950-70, a preços correntes.

Agregado	1950	1970	Acréscimo (%)
Produção agrícola (US\$ milhões)	1.859	3.374	81
Produção industrial (US\$ milhões)	1.014	4.429	337
Renda global (US\$ milhões)	5.635	14.374	155
Renda <i>per capita</i> (US\$ dólares)	318	741	133

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

Segundo Galvão (2012), o aumento da produção, especialmente em relação aos setores secundário e terciário, permitiu a elevação do número de empregos a níveis bastante significativos. No período em exame, as atividades industriais e o setor terciário contribuíram com novas oportunidades de emprego, que, “somadas às existentes em 1950 (1.506.000) elevaram-se a 2.213.000, em 1970” (CARVALHO, 1979, p. 118).

O consumo privado de diferentes bens e serviços também cresceram consideravelmente, como se pode verificar pela Tabela 7.

Tabela 7 – *Mezzogiorno*: Melhorias verificadas no consumo privado da população, no período 1950-70, a preços correntes.

Item	1950	1970
Gêneros alimentícios e bebidas	1.729,8	6.748,6
Fumo	134,1	518,9
Roupas e calçados	417,8	1.577,6
Habitação, combustíveis e energia elétrica	299,9	1.972,8
Móveis e utensílios domésticos	169,0	918,9
Higiene e saúde	154,6	1.299,7
Transportes e comunicações	124,6	1.533,8
Bens e serviços de caráter recreativo e cultural	168,5	919,5
Outros bens e serviços	111,2	731,8

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

As realizações da *Cassa* nos diferentes setores da economia e na área da infraestrutura, no período 1950-70, também merecem ser destacadas. Sobre essas realizações, Carvalho (1979, p. 118-119) observa:

Em relação ao setor agrícola, de acordo com a política de reestruturação agrária e de recuperação de terras adotada, os resultados mais importantes dizem respeito ao desenvolvimento da agricultura irrigada. Nos seus primeiros vinte anos de atuação, a *Cassa* conseguiu implantar e operar projetos de irrigação abrangendo uma área correspondente a 420.000 ha. Ao mesmo tempo, conseguiu proteger e recuperar 967.500 ha de terrenos, em função dos quais foi possível operar sob o regime de irrigação a superfície antes mencionada. No sentido de promover a renovação da

agricultura do *Mezzogiorno*, [a *Cassa*] executou trabalhos de repovoamento floresta em 141.000 há, instalou 451 estabelecimentos encarregados de conservar e transformar produtos agrícolas, provocando investimentos agrícolas da ordem de US\$ 2.880 milhões de dólares. O desempenho do setor industrial melhorou de forma sensível, conforme mencionado anteriormente, tendo em vista as ajudas maciças que lhe foram concedidas, à conta de variados mecanismos de incentivos financeiros e creditícios. Neste sentido, a *Cassa* apoiou, no período, a 13.794 empreendimentos industriais, aos quais concedeu US\$ 6.997 milhões de ajudas financeiras e US\$ 680 milhões de contribuições a fundo perdido. Esses incentivos, somados aos recursos próprios dos empresários, permitiram a realização de investimentos globais no setor de US\$ 12.909 milhões, no período 1950-70.

3.3.2 Resultados da SUDENE

Apesar de submetido a um intenso e orientado processo de transformação, o Nordeste continuou dependente não apenas do Governo Central, mas também da região mais desenvolvida do Brasil – o Sudeste. De acordo com Carvalho (1979), a economia nordestina, no período 1965-72, manteve alta dependência em relação ao desempenho do setor agrícola, contribuindo com 29,1% para a formação do PIB, contra 22,1% do setor industrial e 48,8% do setor terciário, conforme mostra a Tabela 8.

Tabela 8 – Nordeste: Participação percentual de cada setor sobre o PIB brasileiro no período 1965-72.

Atividade Econômica	Percentual Médio
Agropecuária, Silvicultura e Pesca	29,1
Indústria	22,1
Serviços	48,8
Total	100,0

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

A estrutura da economia regional passou, nesse período, por sensíveis processos de mudança, uma vez que a contribuição do setor agrícola, se não cresceu, pelo menos se manteve relativamente constante. Ao mesmo tempo, foi observada uma expansão e modernização das atividades secundárias e o crescimento do setor terciário; de um lado, como reflexo do dinamismo do setor industrial e, de outro, face à atração exercida pelas cidades, que contribuíram para a liberação de mão-de-obra do campo, via mecanismo de subemprego.

Deve-se reconhecer que as mudanças em curso foram apresentando efeitos positivos para a geração de renda, embora proporcionalmente o mesmo não tenha ocorrido a respeito de sua distribuição, dadas as características capital-intensivas do modo de produção que o Nordeste teve de se submeter para concorrer em relativas condições de igualdade com a região mais desenvolvida do Brasil.

No período 1960-74, embora o crescimento do PIB *per capita* do Nordeste tenha sido ligeiramente superior ao do Brasil, a taxa de crescimento do PIB total da Região, em qualquer um desses subperíodos, foi menor do que a observada em relação ao país, como demonstram os dados da Tabela 9 (CARVALHO, 1979; CARVALHO, 2008).

Tabela 9 – Brasil, Nordeste: Taxas de crescimento anual do PIB total e *per capita*, a custo de fatores, no período 1960-75.

Período	PIB Total		PIB <i>per capita</i>	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960-65	5,3	4,6	2,9	1,7
1965-70	6,7	7,1	4,3	4,1
1970-75	9,9	10,7	7,2	7,7
1960-75	7,1	7,2	4,6	4,2

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Carvalho (1979).

Traçado esse confronto, torna-se claro que as duas Entidades apresentaram semelhanças notáveis em termos de estrutura orgânica e funcional e na maneira como atuaram em suas respectivas áreas de jurisdição, principalmente quando se trata dos incentivos fiscais e facilidades creditícias. Em relação aos resultados alcançados, apesar de existirem diferenças pelo fato das regiões em si serem diferentes, percebe-se uma semelhança ao analisar que, dentro do período examinado, as duas agências não apresentaram melhorias significativas às suas áreas de jurisdição, não alcançando assim os objetivos e metas a que se propunham.

4. LIÇÕES PARA O NORDESTE

Antes de analisar as lições que o Nordeste pode extrair da *Cassa per il Mezzogiorno*, faz-se necessário entender as atuais condições em que se encontra a região e que aspectos dessa reclamam intervenções estruturadoras que poderiam ajudar a promover o seu desenvolvimento. Em seguida, serão apresentados os possíveis ensinamentos advindos dos erros e acertos da experiência italiana.

4.1 Condições para o Desenvolvimento do Nordeste

De acordo com o que foi apresentado neste trabalho, não se pode negar que o Nordeste brasileiro ainda é uma região em condições de extrema pobreza. Também é inegável que uma grande parte da região sofre pelo fenômeno das secas, que continuam sendo responsáveis “por surtos de ainda maior empobrecimento de suas populações, por fome, desnutrição e mortalidade de crianças, em áreas críticas nas quais é maior a incidência das estiagens” (GALVÃO, 2012, p. 370). E por fim, conforme foi tratado anteriormente, é indiscutível que o cenário regional nordestino ainda se apresenta como um grande desafio que o País ainda tem de enfrentar (CARVALHO, 2008; PEREIRA, 2004).

No entanto, é importante destacar que o Nordeste dispõe de situação mais favorável para se desenvolver, quando comparado a outras regiões pobres do mundo. Galvão (2012) observa que, diferente do Sul do México, o Nordeste do Brasil não é uma região de forte incidência endêmica de doenças tropicais e de grandes contingentes de populações indígenas marginalizadas; além disso, a região não conta com a presença de expressivas diferenças étnicas e religiosas, como acontece na Índia e em parte do Oeste da China. Levando-se em consideração que a vulnerabilidade às secas e a grande concentração de terra são identificadas por muitos autores, dentre os quais estão Andrade (1987), Pedroza Júnior e Bonfim (2009) e Carvalho (2008), como as causas da pobreza do Nordeste, é importante ressaltar que a questão fundiária, embora explique muito do atraso nordestino, não constitui, nos dias atuais, o grande empecilho ao seu desenvolvimento (GALVÃO, 2012).

Além disso, o Nordeste não possui outras características básicas negativas que são comuns a outras áreas pobres do mundo, tais como o “isolamento, o distanciamento de zonas litorâneas e uma população predominantemente rural”, como acontece, por exemplo, com o Oeste da China, os Estados do Norte da Índia e Sul do México (GALVÃO, 2012, p. 371). Ao contrário, além de a população nordestina atual ser predominantemente urbana, a região não pode ser caracterizada como uma área isolada do resto do país, pois se conecta a outras regiões do país, ao litoral e ao mundo exterior por vários modais de transporte, dispondo cada

estado de um porto marítimo e alguns de mais de um, tais como o Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia, que contam com grandes complexos portuários que registram expressivas conexões com o exterior do país (CARVALHO, 2008; GALVÃO, 2012).

Sob a perspectiva da sua dinâmica social, o Nordeste apresenta aspectos positivos e negativos, os quais Galvão (2012, p. 372) apresenta:

Seu crescimento demográfico deixou, há muito tempo, de apresentar comportamento preocupante, registrando a Região, nas últimas pouco mais de três décadas do período aqui examinado, a menor taxa de expansão de sua população, dentre todas as macrorregiões brasileiras. Por outro lado, o Nordeste vem, também há muito tempo, revelando movimentos migratórios na direção correta, seja em direção às regiões mais ricas do país (em décadas mais remotas), seja dentro da própria Região (em décadas mais recentes) na direção das áreas úmidas ou não afetadas pelas secas – pré-Amazônia maranhense, os cerrados e os vales irrigados do semiárido. Por outro lado, o Nordeste apresenta a mais baixa taxa de alfabetização de todas as regiões brasileiras – 23% de sua população ainda são analfabetos, contra 10% para o Brasil e apenas 7% para o Centro-Sul. No que diz respeito aos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH, ainda é grande o contraste entre a Região e o resto do País. Nesta dimensão da pobreza nordestina, todavia, a região Nordeste apresentou no período 1970 a 2002, a maior melhoria do citado índice, com desempenho quase duas vezes superior ao do país como um todo e mais de duas vezes e meia o do crescimento apresentado pela região Centro-Sul.

No que se refere à sua situação econômica, Carvalho (2008) observou que, nas últimas décadas, o Nordeste brasileiro apresentou taxas positivas de crescimento do PIB, superando o crescimento do Brasil. No entanto, como foi observado no decorrer deste trabalho, apesar desse avanço relativo em vários indicadores econômicos e sociais, em confronto com outras regiões do próprio Brasil, o Nordeste brasileiro continua sendo uma área de grandes contrastes em relação ao restante do país.

Portanto, o Brasil ainda é um exemplo de país onde são extremamente elevadas as disparidades regionais e a relativa pobreza da população nordestina, fazendo-se necessário um novo modelo de política regional que não repita os erros já apresentados neste estudo. Embora não se possa garantir que é possível replicar políticas de um país em outro, dadas as diferenças culturais, políticas, naturais, econômicas, históricas, dentre outras, a experiência italiana é capaz de, pelo menos, “nortear os pontos centrais para a concepção de uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil” (GALVÃO, 2012, p. 406).

4.2 O exemplo italiano e as lições para o Nordeste do Brasil

Pelo que foi analisado neste trabalho, constata-se que a atuação da *Cassa* em seus mais de quarenta anos de existência não resultou apenas em limitado sucesso e prejuízo, pois a instituição apresentou aspectos positivos para o avanço do *Mezzogiorno*. Assim, ao se

considerar que a SUDENE foi baseada na iniciativa italiana, faz-se necessário avaliar o quê os erros e acertos da *Cassa* trazem de lições para o Nordeste do Brasil (GALVÃO, 2012).

Gomes (1997) avalia que a experiência italiana é rica de aprendizados para o desenvolvimento do Nordeste, e, segundo Galvão (2012), essas lições devem ocorrer por meio de algumas mudanças, dentre as quais estão: a estrutura político-administrativa do governo central; a essência do sistema político brasileiro, o federalismo; e principalmente a maneira como são feitas as transferências do governo central para as regiões mais carentes. Seria, então, chegada a hora de abordar o problema do desenvolvimento regional desigual de maneira diferente.

Sendo assim, entre as condições que se fazem necessárias para o crescimento nacional e, conseqüentemente, do Nordeste, Galvão (2012, p. 395) destaca o foco em prioridades de políticas, seja na área econômica, seja na social, o planejamento das ações públicas e a “adoção de uma política industrial (que inclua desde a educação, o desenvolvimento tecnológico e a absorção de novos conhecimentos, a uma clara visão sobre o futuro de longo prazo do país)”.

O cenário político italiano, analisado neste trabalho por Galvão (2012) e Pedroza Júnior e Bonfim (2009), deixa claro que num governo centralizado há a predominância de relações políticas e econômicas assimétricas, que tendem a favorecer as regiões mais desenvolvidas. Além disso, os autores observam que a ineficiência do Estado no *Mezzogiorno* resultou na carência do poder político, preenchido pelo crime organizado; no desenvolvimento de mecanismos de clientelismo e patronagem política; e na emergência de sentimentos de discriminação de nortistas contra sulistas e de movimentos radicais de separatismo.

Assim, Galvão (2012) avalia que uma significativa alteração na essência do sistema político brasileiro, o federalismo, é uma das questões mais importantes que o Brasil deve enfrentar. As guerras fiscais no Brasil, por exemplo, caracterizadas por Carvalho (2008) como uma disputa entre estados para atrair empresas por meio de incentivos fiscais, refletem a realidade de um sistema político no qual os estados mais ricos exercem mais poder de extração dos recursos da nação, em favor de seus interesses. Dessa forma, não é difícil de concluir que o bom funcionamento do sistema político de um país é extremamente importante para o seu desenvolvimento de maneira justa entre as áreas que mais carecem de políticas regionais.

Em muitos sentidos a experiência da região mais pobre do Brasil contém muitas analogias com o *Mezzogiorno* italiano. Segundo Galvão (2012), no Brasil sempre predominou

um tipo de federalismo fortemente desigual, com reduzido ou nenhum sentimento de solidariedade territorial.

Sobre essas analogias, Galvão (2012, p. 396) discorre:

Durante mais de um século e até dias recentes, a visão das elites das regiões nortistas italianas era a de que o Sul deveria continuar agrícola, que não fazia sentido industrializar a região e que a sua população deveria continuar migrando para outros países ou outras regiões do Centro-Norte. Uma visão com a presença de um forte viés discriminatório pode ser encontrada no passado recente e, ainda, nos dias atuais, em relação ao Nordeste brasileiro, da parte das elites políticas, técnicas e até acadêmicas do país.

Pelo que foi apresentado neste trabalho em relação aos recursos e instrumentos da *Cassa* e da SUDENE, vistos sob a perspectiva de Carvalho (1979) e Galvão (2012), outro aspecto que merece atenção especial é a questão das transferências do governo central para o Nordeste brasileiro, uma vez que a má utilização dos recursos disponíveis nos orçamentos federais deixa claro que existem falhas na concepção dos instrumentos de transferência de renda para as regiões mais pobres do país. Assim, diferente do que ocorreram com as experiências italiana e brasileira, as transferências de recursos não devem representar apenas uma maior distribuição direta aos estados e municípios, mas devem ser pensadas de uma forma que esses recursos reflitam as prioridades das regiões deprimidas e que sejam bem gerenciados, sendo estas transferências acompanhadas de mecanismos de controle que monitorem sua execução e avaliem os seus resultados. Ou seja, as transferências devem ser realizadas mediante rígidas condicionalidades, na busca da eficiência no uso dos recursos e da detalhada prestação de contas, pelos estados e municípios assistidos, de todos os valores transferidos pela União.

Sobre essas transferências, Galvão (2012, p. 408) conclui:

Quatro requisitos são fundamentais para uma bem-sucedida política de transferências federais para finalidades de desenvolvimento regional: uma boa articulação entre a entidade nacional de planejamento e os governos dos estados e dos municípios; a assistência técnica necessária para capacitação das secretarias estaduais e municipais na definição de prioridades e para a elaboração de programas e projetos; o acompanhamento de todo o processo de programação pela entidade nacional de planejamento; e a auditoria de todos os recursos transferidos, por consultores independentes, para a comprovação da correta utilização dos valores transferidos, mediante rígidos critérios de monitoramento, controle, avaliação e fiscalização do uso dos recursos transferidos pela União.

Esses recursos devem, portanto, buscar fortalecer e modernizar a base econômica do Nordeste, tornando-o cada vez menos dependente de assistência do governo central, o que não ocorreu quando do período de atuação da SUDENE (CARVALHO, 1979). Para que isso ocorra, as prioridades para a aplicação desses recursos devem focar nas necessidades básicas

de cada área do Nordeste. De acordo com Galvão (2012, p. 407), essas necessidades básicas passam pela “infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, transporte público) e infraestrutura social (educação, saúde, saneamento, oferta de água potável, coleta e tratamento de resíduos, segurança e habitação popular)”.

Pedroza Júnior e Bonfim (2009) destacam ainda a importância do arranjo institucional para a manutenção do atraso regional, sendo necessária a mudança nas bases institucionais do atraso, ao invés de focar apenas no acúmulo de capital por meio de incentivos fiscais e financeiros. Assim, para os autores, uma nova política deve estar voltada para combater as causas do seu atraso, sendo as áreas onde predomina esse atraso que devem receber recursos para a promoção do desenvolvimento.

Sobre esse arranjo institucional, Pedroza Júnior e Bonfim (2009, p. 90-91):

A escassez de capital social não é resolvida pela abundância de capital financeiro. E sim por investimentos significativos em saúde e educação, variáveis-chaves para o desenvolvimento. Investimento maciço em educação de base, por exemplo, é uma forma objetiva de mudar o desenho institucional da Região. A política regional não deve ceder a interesses imediatistas, onde predomina a lógica puramente empresarial: incentivos em troca de empregos. Agir assim é não aprender com a experiência nem com a teoria. Se a SUDENE restringe-se a esta prática, ela não tem motivo para ser recriada, assim como a *Cassa per il Mezzogiorno* não o foi. Mesmo porque os demais órgãos de fomento em atuação no Nordeste cumprem este papel de fornecer crédito barato como atrativo.

Por fim, para que uma nova política de desenvolvimento regional possa funcionar adequadamente no Brasil, é necessário que os seus mecanismos de operação garantam um tratamento justo nas áreas mais carentes de recursos, não apenas focando áreas específicas por meio de “tratamentos especiais” e investimentos indiscriminados, mas sim de acordo com as necessidades e potencialidades de cada região. Dessa forma, torna-se maior a possibilidade de que, dentro de um prazo determinado, haja uma convergência entre as áreas mais desenvolvidas e as mais pobres do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi visto no decorrer deste trabalho, a questão do desenvolvimento regional no Nordeste Brasileiro e no Sul da Itália é amplamente discutida por diversos estudiosos. Tanto na Itália como no Brasil o problema regional persiste de maneira muito expressiva. Nos dois países esses problemas têm suas origens históricas explicadas por uma série de motivos e, ao que parece, as iniciativas tomadas para combater o atraso dessas regiões não surtiram os efeitos aos quais se propuseram.

É inegável assim que ainda existe uma crise no Nordeste Brasileiro e no Sul da Itália, principalmente quando comparadas às suas regiões mais desenvolvidas. Não que tenham sido inúteis a ação da SUDENE e da *Cassa per il Mezzogiorno*. Certamente que o problema regional nesses dois países teria sido maior sem a atuação destas agências. No entanto, julga-se que essas duas entidades poderiam ter alcançado resultados mais satisfatórios se não fossem os muitos problemas já analisados, tais como mal uso de verbas públicas e corrupção explícita.

Ao se considerar que a SUDENE foi baseada no modelo da *Cassa*, este trabalho buscou apresentar lições que o Nordeste do Brasil poderia aprender com os ensinamentos advindos da iniciativa italiana. Embora se concorde com o argumento de Galvão (2012) de que dificilmente podem ser replicadas experiências em países com características institucionais e estruturais diferentes, o caso do Sul da Itália pode, pelo menos, contribuir para a ideia de que o problema regional no Brasil deve ser abordado de uma forma diferente.

No entanto, ao se confrontar as duas experiências e se deparar com diversas semelhanças em termos de estrutura administrativa e modelo de atuação, pode-se constatar que a SUDENE não apenas deixou de aprender com os erros da *Cassa*, como também em muitos casos os repetiu. Um exemplo disso é que as duas agências acabaram cedendo a interesses imediatistas, focando em incentivos fiscais e privilegiando algumas regiões por meio desses incentivos.

Dessa forma, talvez a maior lição que o Nordeste brasileiro possa aprender com o Sul da Itália é que, assim como a *Cassa* não foi recriada, também não adianta recriar a SUDENE ou criar qualquer política de desenvolvimento regional sem uma atenção prioritária às principais necessidades da região.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C. Planejamento Regional: O caso da Sudene. **R. Adm. Emp.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 97-103, jul./set. 1971.
- ALCIDES2. 2ª viagens inesquecíveis – ITÁLIA. **ALCIDESCARVALHO.BLOG**. 01 dez. 2009.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia Econômica do Nordeste: o Espaço e a Economia Nordestina**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- BARROS, A. R. C.; RAPOSO, Isabel. Algumas Experiências Internacionais Recentes de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 33, n.4, p. 774-790, 2002.
- BRASIL. **Lei nº. 3.692, de 15 de dezembro de 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 02 out. 2013.
- CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira. Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008). *In*: Encontro Nacional de Economia, 36, Salvador. **Anais...** Niterói: ANPEC, 2008, p. 1-21.
- CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento Regional, um Problema Político; Confronto de Duas Experiências: Cassa per il Mezzogiorno e Sudene**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979. v. 1. 292p .
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- COSTA, J.S. (Org.). **Compêndio de economia regional**. Lisboa: APDR, 2005.
- DINIZ, C. C. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.
- GALVAO, O. J. A. **Políticas Regionais na União Europeia e Lições para o Brasil (Com um Estudo de Caso sobre a Itália)**. 1. ed. Ceará: Editora do Banco do Nordeste do Brasil, 2012. v. 01.
- GOMES, Gustavo Maia. **Desenvolvimento e Política Regional na União Européia**. Texto para Discussão (IPEA), 1997.
- GOULARTI FILHO, Alcides; MESSIAS, Talita Alves de; ALMEIDA, André Scholl de. Estado e desenvolvimento regional: Uma análise comparativa da trajetória financeira das superintendências regionais de desenvolvimento no Brasil 1970-1989. *In*: VI ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 6., 2012, Joinville. **Anais...** Santa Catarina: APEC, 2012, p. 1-25.

LOCKE, Richard M. Confiança e desenvolvimento local. **Econômica**, v. 3, n. 2, p. 253-281, dez. 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

PEDROZA JÚNIOR, D.; BONFIM, C. V. Cassa per il Mezzogiorno e a "velha" Sudene: sugestões para a "nova" Sudene. **Heera (UFJF. Online)**, v. 4, p. 1/4-24, 2009.

PEREIRA, Laurindo Mékie. A questão regional no pensamento de Antonio Gramsci e Celso Furtado. **Topoi**, v. 10, n. 18, jan./jun. 2009, p. 48-66.

PEREIRA, Laurindo Mékie. A SUDENE e a Questão Regional: história e historiografia. *In*: Encontro Regional de História – O lugar da História, 17, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPUH, 2004, p. 1-10.

SILVA FILHO, Leonides Alves da. **SUDENE 50 anos**: uma abordagem política, institucional e administrativa. Recife: COMUNIGRAF, 2009. 111 p. AA-511.