

# FUERZAS SOCIALES EN LA REGIÓN NORDESTE DEL BRASIL: PAPEL INSTITUCIONAL FRENTE AL NUEVO MARCO REGULADOR DE INTERVENCIÓN ESTATAL Y DE DESARROLLO EN LOS AÑOS DE 2000

Francisco do O' de Lima Júnior<sup>1</sup>  
Niemeyer de Almeida Filho<sup>2</sup>

## RESUMEN

68 La retomada reciente de las preocupaciones con la Región del Nordeste brasileño y sus consecuentes medidas de promoción del desarrollo hacen inevitable que los ubiquemos en la actual coyuntura considerando los marcos reguladores de intervención estatal y que consideremos la estructura de las fuerzas sociales. El objetivo de ese trabajo es observar la acción gubernamental por intermedio de la recreación de la "Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste" (SUDENE) frente a ese cuadro contemporizando las críticas hechas cuando se afirma que el planeamiento regional y sus consecuentes políticas vienen a atender a intereses o, como consecuencia de ellos, obedeciendo a la homogeneización de los aspectos que están más de acuerdo con la legitimidad del dominio de la acumulación financiera en el panorama de la globalización.

**Palabras claves:** Región Nordeste Brasileño. Conflictos Sociales.SUDENE.

---

1. Profesor del Departamento de Economía, Universidade Regional do Cariri - URCA, Crato/CE/Brasil, (limajunior\_economia@yahoo.com.br).

2. Profesor del Instituto de Economía, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG/Brasil, (nafilho@ufu.br).

## **SOCIAL FORCES IN NORTHEASTERN REGION OF BRAZIL: INSTITUTIONAL PAPER ON THE NEW MARK OF REGULARIZATION OF STATE INTERVENCION AND DEVELOPMENT IN THE YEARS OF 2000**

### **ABSTRACT**

The recent retake of the concerns about Brazilian Northeastern Region and its consequent measurements for the promotion of its development make inevitable to place them in the actual conjuncture by considering the marks of regularization of the intervention of the State and the structure of social forces. The intent of this work is to observe the governmental action in order to recreate the "Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste" (SUDENE) in the actual context, contemporizing the critics about the regional planning and its consequent politics in view of complying with requests or as consequence of them in obedience to the homogenization of the aspects in order to legitimate the power of the financial accumulation in the panorama of the globalization.

**Key words:** Brazilian Northeastern Region. Social Conflicts. SUDENE.

69

### **1. INTRODUCCIÓN**

La retomada de la cuestión regional en la perspectiva de promoción del desarrollo a través de la coordinación y estímulo del Estado ocurrida en Brasil en los años del 2000 hace inevitable el rescate del análisis sobre las desigualdades y su permanencia aun tras los intentos en el sentido de superarlas. Este trabajo tiene como objeto observar la acción gubernamental por intermedio de la recreación de la "Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste" (SUDENE) y las fuerzas sociales nordestinas frente al nuevo marco regulador de intervención estatal y de desarrollo.

El atraso de la Región Nordeste, sus condicionantes y causas, las proposiciones indicadas, acciones y movimientos contrarios por ellas ocasionados que culminaron en la destitución de la "Superintendencia" en 2001 son los elementos que indican el camino recorrido para la contextualización de la rearticulación de la institución en el nuevo marco regulador de intervención estatal que surge al final del siglo XX.

Ese marco obliga a la actualización del planeamiento regional al nuevo padrón de acumulación capitalista centrado en la flexibilización exigida por la financierización del capital.

La nueva SUDENE, al basarse en los nuevos paradigmas, corre el riesgo de nuevamente someter la problemática de las relaciones sociales al puesto de coadyuvante en la promoción del desarrollo regional reproduciendo estrangulamientos (desempleo, concentración de renta, inserción fragmentada, continuidad de la migración y otros tantos que llevan a la exclusión social). La nueva propuesta de la SUDENE reproduce la poca primacía de las particularidades de la cuestión social, advenida de la formación económica y acrecida de otras características por las transformaciones observadas en los últimos años que le dan un perfil mucho más complejo. Ha sido por esa causa que, en el caso pasado, aún con el crecimiento exuberante, la cuestión Nordeste no ha sido atenuada en esos aspectos, que una vez más vienen a tona como prioridad.

70 Ese desdoblamiento nos permite contemporizar la crítica hecha originalmente por Francisco de Oliveira<sup>3</sup> al afirmar que el planeamiento regional y sus consecuentes políticas vienen a atender a intereses o, como consecuencia de ellos, obedecer a la homogeneización de los aspectos que están más de acuerdo con la legitimidad del dominio de la acumulación financiera en el panorama de la globalización. Al contrario de antes, la dominación se da sin política, pero escamoteada en el montaje de una política de desarrollo regional por la nueva SUDENE.

Para ello, el trabajo fue dividido en las siguientes partes: una sección inicial presentando la coyuntura de recreación de la SUDENE; en seguida la discusión sobre las condiciones de retomada del planeamiento regional seguidas de la propuesta de la nueva SUDENE, en consonancia con el actual marco regulador; antes de las notas conclusivas, tratará

---

3. Esa crítica formulada por Francisco de Oliveira se ha dado en su primera formulación de la SUDENE, en 1959. El autor, en su obra intitulada "Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes", presenta la idea de observar la intervención del Estado en el Nordeste a través de la creación de la SUDENE bajo la perspectiva de la división regional del trabajo entre las regiones brasileñas y búsqueda de homogeneización de los espacios económicos del sistema capitalista brasileño bajo el liderazgo de la burguesía de la región más dinámica, el "Centro-Sul".

rápidamente de las incongruencias de la sociedad nordestina frente a los desdoblamientos del nuevo planeamiento.

## **2. LOS MOVIMIENTOS COYUNTURALES JUSTIFICANDO LA RECREACIÓN DE LA SUDENE**

Antes de hacer referencia al retorno de la cuestión regional brasileña como tópico relevante en las discusiones sobre el desarrollo nacional, vale recordar que las disparidades regionales estuvieron presentes en el debate sobre el desarrollo brasileño, con mayor énfasis a partir de la década de 1950, con el avance del planeamiento estatal. Innumerables interpretaciones son propuestas apuntando hacia la comprensión de las desigualdades (FURTADO, 1959, 1989; SOUZA, 1979; MARANHÃO, 1984; OLIVEIRA, 1993; ARAÚJO, 1999), haciéndose innecesario retomarlas detalladamente.

Sin embargo, es importante decir que buena parte de ellas ven en la estructura resultante de la formación económica del Nordeste, sus interrelaciones con las demás regiones del país y, sus efectos en la constitución de su estructura social, los elementos fundamentales para los desniveles en el desarrollo. Adicionado a eso, muchos consideran aun las condiciones inhóspitas geo-morfo-climáticas de la región como un aspecto más que limita el pleno desarrollo de sus fuerzas productivas. La sequía y el suelo árido son siempre mencionados en la relación de dificultades enfrentadas por la región.

Dentro de la lógica de superar tais desigualdades es que la "Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste" (SUDENE) había sido creada en 1959, dentro de la concepción desenvolvimentista promovida por la acción estatal planeada, predominante en las tres décadas del II pos-guerra<sup>4</sup>.

En síntesis tenía por objetivo promover el desarrollo de la referida región

---

4. Esa intervención en la región Nordeste de Brasil ocurrida a partir del gobierno de Juscelino Kubitschek se da inicialmente por la formación del "Grupo de Trabalho e Desenvolvimento do Nordeste" (GTDN), creado en el sentido de elaborar un documento técnico versando sobre las causas del atraso económico nordestino, que culmina en la creación de la SUDENE.

por la aplicación del recetuario cepalino, estimulando reformas en la estructura de su economía teniendo como principal vector el estímulo a la industrialización.

Las medidas gubernamentales hasta ese momento no provocaron transformaciones en la organización de la sociedad nordestina, sino, al contrario, fueron instrumento de mantenimiento de la realidad de disparidades legitimadas por las acciones del "Departamento Nacional de Obras Contra as Secas" (DNOCS) o del "Instituto do Álcool e do Açúcar" (IAA), armonizando la convivencia de los diversos grupos sociales. Esos grupos resultaban de la misma formación económica nordestina, en la constitución de su complejo productivo, siendo constituidos básicamente por las oligarquías agrarias azucareras y no-azucareras (algodonera y pecuaria), la burguesía agroindustrial y los grupos que componían las fuerzas populares, es decir, los trabajadores rurales y el proletariado urbano.

72 Para instigar las inversiones industriales fueron instituidos mecanismos de atracción vía exención/deducción de tributos por medio de medidas cuya justificativa era compensar el Nordeste en cuanto al alejamiento de la industrialización que se daba en otros espacios nacionales. Tales mecanismos de incentivos fiscales fueron consubstanciados en el Sistema 34/18<sup>5</sup> que deducía el impuesto de renta para empresas que invirtiesen tal deducción en el Nordeste.

Es con la dinamización de la economía del Centro-Sul<sup>6</sup> de Brasil y el comprometimiento simultáneo de la economía del Nordeste, en la década de 1950, que la cuestión regional se institucionalizará al exigir un tratamiento específico frente a dos movimientos: el primero estaba en la movilización de las fuerzas sociales regionales, representado por algunas inflexiones como la constitución de las Ligas Campesinas y la renovación de los cuadros políticos estaduais, liderada por el Estado de Pernambuco. Esa afluencia resultaba de una serie de hechos relacionados

---

5. Así se hizo conocido debido a las leyes de su creación: el art. 34 de la ley nº 3.995 de 14.12.1961 y su perfeccionamiento por el art. 18 de la ley nº 4.239 de 07.06.1963.

6. En la división político-administrativa de Brasil no hubo una región Centro-Sul siendo una construcción teórico-histórica refiriéndose a las regiones Sudeste y Sul.

a envergaduras del propio desarrollo brasileño y sus implicaciones en la constitución de las particularidades nordestinas: el desgaste de los grupos dominantes en la región, principalmente de la burguesía industrial como efecto del avance de la reproducción industrial del Centro-Sul, la recurrencia cada vez más grande al proletariado semicampesino de características no-capitalísticas y la respectiva organización de ese semicampesinado en torno de las Ligas son ejemplos aquí evidenciados. El segundo movimiento está en la búsqueda de homogeneización de la acumulación capitalista a partir del grande capital del Centro-Sul aliado al capital internacional.

En la convergencia de esos dos movimientos, a partir del reconocimiento de que el primero empieza a comprometer las posibilidades efectivas del segundo ocurre la intervención planeada en la región y para viabilizar toda una política desmenuzada en el documento del GTDN, es criada la SUDENE. Se observaba así la primera intervención con alteración significativa en la constitución del cuadro social nordestino. Sus principales instrumentos serían la implantación de infraestructura propicia a la dinamización de las fuerzas productivas, tanto físicas (generación de energía, construcción de carreteras, puertos y aeropuertos, saneamiento básico, etc.) como institucionales (bases para formación y calificación, centros de investigación, y, más importante, la institución del sistema de incentivos fiscales 34/18).

73

Para contextualizar la actual resurgencia de la acción regional en la conformación de un órgano gubernamental específico para tal función es importante tomar como punto de partida la noción de Furtado (2005), al afirmar indubitablemente que la acción de la SUDENE tuvo sus efectos en la transformación del Nordeste brasileño. Las evidencias apuntan hacia tasas de crecimiento muchas veces hasta superiores a las nacionales, aun durante los años de crisis intensa, proceso que no sería verificado sin los recursos canalizados a través de la Superintendência.

Sin embargo, los elementos que se sobresalen como herencia de la acción de la SUDENE en la actual coyuntura, son apuntados por Ferreira (2005) como reveladores de aspectos contradictorios en cuanto a sus objetivos:

a) El reconocimiento de permanencia de las condiciones de extensa pobreza y desigualdades sociales, ahora, de forma más crítica por tratarse de un proceso construido bajo bases urbanas a partir de la dinámica de capital implantada por vía de incentivos fiscales; b) Asimilación por el Nordeste de padrones de consumo sofisticados vigentes en la región Centro-Sul, requiriendo para su realización, incrementos en la concentración de renta (...); c) La integración subordinada de la estructura productiva con sede en el Nordeste con relación a la establecida en el Centro-Sul reafirma con mayor evidencia la cuestión regional no como una situación singular local, pero, sí, como un problema del propio estilo de desarrollo nacional (FERREIRA, 2005, p. 281-282).<sup>7</sup>

Adicionado a esto, existe hoy un nuevo escenario resultado de los cambios no sólo en la economía nacional – apertura económica, estabilidad monetaria – sino en ámbito mundial dado el predominio de los principios neoliberales, de los avances del progreso técnico, de la mundialización financiera, que provocaron una serie de ajustes institucionales.

- 74 La propia ausencia de una política de desarrollo y, más específicamente, de desarrollo regional aliado al cuadro de descentralización administrativa propiciado por la Constitución de 1988 creó fundamento para la denominada “guerra fiscal” entre las Unidades de la Federación Brasileña para atraer inversiones industriales de otras regiones y hasta del exterior. Algunos autores (ARAÚJO, 2001; FERREIRA, 2005; GUIMARÃES NETO, 1997) reconocen a eso como un indicio más del desmonte de las capacidades activas del Estado. Oliveira (2003b, p. 105) señala que una de las herencias dejadas por la intervención por vía de la SUDENE fuera el “fortalecimiento de la federación”. En ese sentido, la guerra fiscal destruía las bases de esta realización siendo todavía considerada una forma de “agudización de la competencia de los grupos hegemónicos de diferentes regiones y estados en la disputa por los pocos recursos gubernamentales y por las inversiones del sector privado” (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 74).

Sin embargo, lo más importante a ser destacado son las formas

---

7. Las citas en este trabajo fueron traducidas por los autores del mismo.



admitidas por la organización social que prevalece hoy en la región apuntando hacia una situación desconcertante. La articulación de los grupos sociales bien caracterizados y que otrora eran obstáculos a la reproducción de la acumulación capitalista homogeneizada ahora inexistía y la acción gubernamental mucho había hecho en este sentido de desmonte. Se asiste hoy a una conformación anómala donde “el todo resulta en un tejido mixto, es decir, la resistencia de viejas estructuras nordestinas yuxtapuestas a las nuevas estructuras” (OLIVEIRA, 1998, p. 81). Esas, a su turno resultan de la fase de intervención planeada a través de la SUDENE y tienen como efecto la diversificación de los grupos sociales por el incremento de sectores ligados a los servicios urbanos con elevados rendimientos, por la dinamización de pocos grupos empresariales regionales que se diversificaron ampliando su competitividad, por la ampliación de la informalidad que se asocia al desempleo o a la permanencia de contingentes de mano de obra todavía en formas arcaicas de producción en el campo.

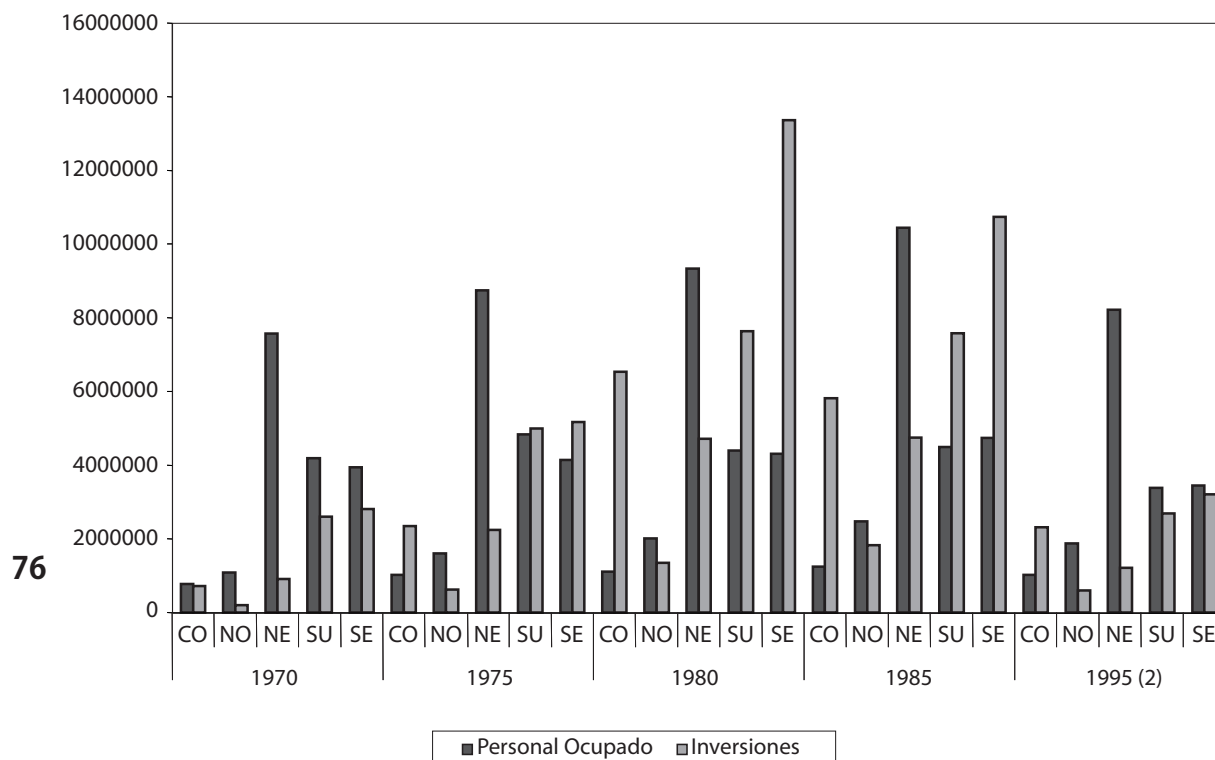
Fueron innumerables las políticas implementadas durante esos años. A lo que se refiere al sector agrícola, las acciones desarrolladas presentaron el hecho común de no modificar la estructura latifundista ni acabar con la pobreza rural. La insistencia en el desarrollo rural integrado y en los grandes proyectos de irrigación reveló la poca prioridad dirigida al pequeño productor, teniendo destaque las actividades volcadas principalmente al mercado internacional o a la pecuaria extensiva. La Reforma Agraria nunca ocurrió de forma definitiva aunque hayan habido ensayos en el sentido de su institucionalización e implementación de algunos proyectos.

Los aspectos de la modernización conservadora en el campo son visibles cuando se compara a la realización de inversiones con el personal ocupado en las actividades agropecuarias durante el período de 1975 hasta la fase de debilitación de los programas de la SUDENE en la respectiva actividad, a mediados de la década de 1990, expuesta en el Gráfico 1. La relación inversa entre inversiones y personal ocupado verificada en todas las regiones hasta 1970 sufre una alteración en el Centro-Oeste, Sul y Sudeste, pero permanece para Norte y Nordeste, siendo más acentuada con el pasar del tiempo para esta última.



El indicativo es de que las inversiones en el sentido de utilizar la fuerza de trabajo rural disponible en la región Nordeste, esencialmente en el semiárido, no fueron eficaces.

**Gráfico 1 - Grandes Regiones: Personal Ocupado e Inversiones agropecuarias, 1970-1995<sup>(1)</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del IPEA.

- (1) Inversiones en R\$ de 2000, deflacionadas por el deflactor implícito del PIB nacional
- (2) Número de establecimientos referentes al año de 1995.

No se objeta que ocurrieron transformaciones, pero se quiere demostrar que lejos de rescindir el problema de la economía regional, esta cuestión hoy se manifiesta bajo dos planes desdoblados del cuadro de arriba:

El primero corresponde a la ampliación de las diferencias de formación de capital y de renta entre el Nordeste y las regiones más ricas del país y, el segundo resulta de tendencias contrarias del propio crecimiento del Nordeste, donde los resultados generales de

crecimiento de producto y renta encubren movimientos de retroceso de la industrialización y de debilitación de importantes sectores de la producción rural, y una caída del multiplicador de empleo de las inversiones superior a la de los estados más ricos (PEDRÃO, 2008, p. 182).

Tal proceso converge para el inmovilismo de la región semiárida y la ausencia de transformaciones cualitativas bien como para la inexorabilidad de la articulación de los trabajadores rurales.

Las transformaciones promovidas por la política industrial regional, a su turno, fueron, hasta cierto punto, escamoteadas por la tímida elevación de la participación de la región en la producción industrial nacional. Aún así, conforme indica Oliveira (1998), no se puede aislar las consecuencias de las transformaciones más generales en la economía tendiendo para condiciones más explícitas a la concentración de capital en la región, cuya implicación en la configuración de grupos sociales

envuelve una elevada rotación en la propiedad de los capitales, además de la revitalización de algunos grupos tradicionales de la región, con la formación de algunas empresas de grande porte, pero con una notable relación entre la formación de capital y la reproducción del poder político. La ascensión de empresas contratistas de obras públicas y de capitales en sectores tradicionales, especialmente en la producción azucarera y en el control de la producción irrigada, son los principales rasgos de esa nueva expansión del capital. El acceso al crédito y al control de oportunidades de financiamiento se hace uno de los principales mecanismos de esa acumulación concentrada (PEDRÃO, 2008, p. 186).

77

Con ello se definen los nuevos grupos hegemónicos en la región y sus relaciones con los demás grupos en el ámbito de la mundialización financiera del capital.

### **3. CONDICIONES DE RETOMADA DEL PLANEAMIENTO REGIONAL: LA NUEVA SUDENE**

Adicionando el cuadro dibujado hasta aquí al bajo crecimiento nacional y regional, las proposiciones de retomada del planeamiento resurgen en el

gobierno Lula, considerando inadecuada la forma de administrar volcada únicamente a la manutención de la estabilidad económica. Mientras, es de un todo legítimo decir que no se está delante del fin del modelo neoliberal y tampoco de la emergencia de un “neodesenvolvimentismo” con las preocupaciones asumidas.

Para muchos autores como Paulani (2004), Boito Júnior (2003) y Carvalho (2004), el continuismo en la política económica es la marca del gobierno que se instaura en 2003. Para este último autor, esta fase verdaderamente apuntará hacia el triunfo del neoliberalismo que no se caracteriza tan sólo por la política macroeconómica como usualmente se piensa.

78 En el nuevo cuadro, aunque reconoce la relevancia del papel gubernamental un avance sobre las restricciones neoliberales, tal papel no asume función activa principal, pero reaparece más como captadora de condiciones y agentes capaces de promover el desarrollo anhelado en los planes y metas. Otro indicativo de este hecho es observado cuando los mismos moldes de acumulación financiera no son obliterados en los discursos gubernamentales, como es el caso de la propuesta del “Ministério da Integração” de recreación de la SUDENE (MIN, 2003, p. 5), al llamar la atención para la necesidad de flexibilización del planeamiento teniendo en mente la situación de incertidumbre que prevalece actualmente.

Llamando para sí la responsabilidad de construcción de un proyecto regional colectivo, el resurgimiento del planeamiento consubstanciado en el documento “Bases para recriação da SUDENE: por uma proposta de desenvolvimento sustentável para o Nordeste”, lanzado en junio de 2003, se revela crítico hasta ciertos límites, reproduciendo conforme dicho anteriormente elementos de la realidad contradictoria en que se insiere. En la medida en que no se desvincula del padrón de acumulación que exige flexibilidad, él se pone a disposición, como proyecto colectivo, a incorporar dimensiones políticas y técnicas expresándose como “juego de cooperación y conflictos de intereses entre los diversos segmentos de la sociedad regional” (MIN, 2003, p. 5). Vale recordar que la determinación de presentarse explícitamente la complejidad de los conflictos sociales no había sido hecha en la constitución original de la “Superintendencia”.

Todavía en este sentido de asimilación de conceptos previos del padrón neoliberal, podemos observar en la propuesta de la nueva SUDENE el proceso de énfasis desreglado en conceptos deliberativos de la idea de capital social apuntada por Brandão (2003), como las constantes llamadas para participación público-privadas, formación de redes y nuevas formas de gestión del desarrollo, eficacia y eficiencia, redes jerarquizadas de ciudades, sustentabilidad de iniciativas, capacitación gerencial y laboral (estos en sustitución de conceptos de capacitación empresarial y laboral).

Para Pedrão (2008) sería necesario asumir una postura más real, en la mayoría de las veces negligenciada al considerar la necesidad de “fundamentar el planeamiento en una visión actualizada de los procesos sociales” (PEDRÃO, 2008, p. 178). La referencia de procesos sociales actualizados está en el impacto de la nueva orden económica mundial en las relaciones de reproducción del capital y del trabajo. En otros términos, se debe tener en cuenta que la financierización del capital llevada a las últimas instancias en la actualidad somete la problemática de las relaciones sociales al puesto coadyuvante<sup>8</sup>. Tal postura promueve contrariedades como desempleo, concentración de renta, migración en nuevos aspectos, y tantos otros que llevan a la exclusión social. Así que, aun con el crecimiento exuberante, la cuestión Nordeste no fue atenuada en estos aspectos y una vez más viene a flote como prioridad.

79

La ley de creación de la SUDENE menciona todavía en su artículo 3º la preocupación con la sustentabilidad del desarrollo. Pero, la concepción de desarrollo sostenible tan enfática en las atribuciones de la nueva SUDENE recorre meramente por la forma de intervención, como “resultado de una estrategia articulada por las grandes corporaciones

---

8. La percepción del proceso de financierización aquí seguida es propuesta por la lectura de Chesnais (1996) definida por el aspecto que asume el capital en esta etapa de su reproducción mundial. Para él “la capacidad intrínseca del capital monetario de delinear un movimiento de valorización ‘autónomo’, con características muy específicas, fuealzada por la globalización financiera a un grado sin precedentes en la historia del capitalismo. Las instituciones financieras, bien como los ‘mercados financieros’ (cuyos operadores son más fáciles de identificar que hace supro esa expresión tan vaga), se erguen hoy como fuerza independiente todopoderosa frente a los Estados (que los dejaron adquirir esa posición, cuando no los ayudaron), frente a las empresas de menores dimensiones y frente a las clases y grupos sociales desposeídos, que aguantan el peso de las ‘exigencias de los mercados’ (financieros)” (CHESNAIS, 1996, p.239).

económicas [Banco Mundial, FMI, OMC, entre otras] y por el capital financiero internacional (Vieira, 2004, p. 85) que la mantienen. Lo que se intenciona evidenciar aquí es que al agregar las nuevas tendencias del debate mundial, se concretiza un espacio para escamotear la relación teórica existente entre las formulaciones del desarrollo sostenible y la estrategia neoliberal de desarrollo que, para Vieira (2004, p. 83), no se disipa del paradigma anterior. La cuestión regional será articulada también en el rol de intereses conforme atestó Oliveira (1993) en el primer intento, siendo ahora articulada por agentes y condicionantes de este cuadro asociado a la actual coyuntura social nordestina.

Sin embargo, por la desagregación de los segmentos sociales apuntando hacia un cuadro de indefinición de sus características e identidades, no hay una articulación específica de la burguesía regional o extrarregional por un proceso de homogeneización como otrora. El capital financiero mundializado trató de homogeneizar a la heterogeneidad de las clases sociales (Boito Júnior, 2004) y la movilización por la nueva intervención en el Nordeste y el consecuente reestablecimiento de la SUDENE resulta también del interés de ese capital que encuentra apoyo en los diversos segmentos de la sociedad, destacando la participación de las elites empresariales locales al reclamar una reserva que les garantice tomar parte en los movimientos internacionales.

80

#### **4. UN ANÁLISIS DE LA NUEVA PROPUESTA DE LA SUDENE FRENTE A LOS NUEVOS MARCOS REGULADORES**

En el estudio que da bases para la recreación de la SUDENE algunos levantamientos fueron realizados demostrando la estrechez de la base económica regional, partiendo de una extensa y diversificada literatura existente sobre el asunto. Los puntos presentados se reportan a: los factores y dimensiones de exclusión social, la fragilidad de la economía rural, la heterogeneidad subregional, la vulnerabilidad del semiárido, el atraso científico tecnológico, el enfriamiento de las inversiones, el retroceso en la articulación del Nordeste al mercado mundial y, finalmente, a la fractura política regional.

Toda la realidad que puede ser descrita a partir de esos tópicos está

relacionada con las implicaciones de la modernización conservadora y buena parte presenta interrelaciones que apuntan hacia un movimiento dialéctico de construcción del cuadro que justificará los reglamentos de la nueva articulación de la SUDENE.

En este sentido, la manutención de la estructura latifundista privilegiando unos pocos productos y despreciando la diversificación, contribuyó para **la fragilidad de la economía rural y la vulnerabilidad del semiárido**. Sin promover cambios en la mala formación del complejo agropecuario, los grandes contingentes poblacionales se mantuvieron inhabilitados a la inclusión social, migrando hacia las ciudades. La migración que ahora ocurre no obedece sólo al flujo interregional, asumiendo nueva dimensión: del campo hasta mismo para los pequeños núcleos urbanos de la región conforme observa Veiga (2002).

El dinamismo económico otrora alcanzado en determinados sectores, de localización definida por la disponibilidad de recursos naturales o de infraestructura, además de convergir para tal proceso, imprimió una condensación de la **heterogeneidad subregional**. La anterior existencia bien definida de los complejos económicos de origen colonial da lugar a una diversidad yuxtaponiendo las “islas de dinamismo” distribuidas por toda la región a espacios inactivos en la casi totalidad localizados en el semiárido.

81

Cuanto al **enfriamiento de las inversiones y al retroceso de articulación a los mercados internacionales**, pueden ser comprendidos a la luz de inflexiones provocadas por la propia crisis económica que a su vez compromete la capacidad de crecimiento de las regiones y, frente a los marcos de competitividad vigentes, comprometen la capacidad de inserción no limitándose al Nordeste, pero a la economía brasileña en sí misma.

El punto que más hace concreto el resultado de esos movimientos y su conexión con el proceso de modernización conservadora conducido por la SUDENE levantado en el documento que propone su recreación es la **fractura política regional**. En la ausencia de una política de desarrollo para el Nordeste, frente a una crisis fiscal y financiera aguda y dada la emergencia del nuevo cuadro institucional con enfoque en la eficiencia de las

micro-instancias, hay un rompimiento con la idea de proyecto regional.

Frente a ese diagnóstico, fueron trazados macro-objetivos en sintonía con las aspiraciones de las políticas nacionales en la búsqueda por la “inclusión sociocultural, económica y política de los segmentos de la población al margen del desarrollo” (MIN, 2003, p. 32). De manera más general es la búsqueda de inclusión ciudadana por la ampliación de la base productiva y democratización de los activos estratégicos al desarrollo. Entre tales activos, figuran la educación, el acceso al crédito y a la tierra<sup>9</sup>.

La realidad social no ha vivenciado trayectoria igual a las de las tasas de crecimiento y “la novedad ahora es que la ‘cuestión nordestina’ es la de niveles de miseria producidos por la propia expansión económica” (OLIVEIRA, 1998, p. 119). Por eso la dificultad de la promoción del desarrollo nordestino bajo esa nueva perspectiva de la cuestión regional en torno de las dimensiones y factores de exclusión social. La Tabla 1 presenta la evolución de la pobreza desde la década de 1970 hasta la década actual. Los datos apuntan al predominio de la pobreza nordestina: más de la mitad de la población tiene renta que se encuadra en la línea de pobreza indicando la permanencia de esa preocupación siendo necesario medidas con aspectos más efectivos de inclusión social.

82

**Tabla 1** - Grandes Regiones: Proporción de pobres<sup>(1)</sup>, 1970 - 2005(%)

	1970	1980	1991	2001	2005
Région Centro-Oeste	73,71	37,48	39,31	25,25	20,55
Région Norte	80,1	51,29	58,63	45,54	42,85
Région Nordeste	87,85	66,53	71,68	59,97	53,66
Région Sul	69,89	31,92	36,88	24,46	18,8
Région Sudeste	50,6	22,65	29,66	22,57	19,06

**Fonte:** IPEA

(1) Porcentaje de personas con renta familiar per capita inferior a la línea de pobreza (definida como mitad del salario mínimo de set/1991 para los años de 1970, 1980, 1991 y mitad del salario mínimo de ago/2000 para los años de 2001 y 2005).

9. No obstante que el documento *Bases para Recriação da SUDENE* se refiere pocas veces a las necesidades de implementación de programas de reestructuración latifundista, siendo más enfático en medidas relacionadas a la ampliación de la base productiva.



La demostración del cuadro de pobreza y de crecientes desigualdades está en el cerne de la conformación de las clases sociales de la región, amenazando nuevamente la realización del capital en el ámbito nordestino, tal cual ha demostrado Oliveira (2003) en otro momento de promoción del desarrollo regional. De esta vez el movimiento se da en una etapa más oscura de la acumulación que compromete la propia capacidad de articulación gubernamental frente al pseudo desafío inmensurable de sobrepasar la crisis social, más insurgente que nunca en la periferia. Es en esa crisis que para Pedrão (2008, p. 177) la retomada del planeamiento económico en el Nordeste por el movimiento de reapertura de la SUDENE se da teniendo como tela de fondo un momento de expectativas con relación a las políticas públicas en su sensibilidad a la pobreza crítica y crónica, como por la participación de los órganos de clase en las discusiones sobre la región.

Fue en ese sentido que las medidas practicadas desde la década de 1950 en el sentido de llevar al Nordeste los procesos industrializantes detectados en el Centro-Sul insirieron la región en la óptica de la acumulación nacional, asentida a la dinámica del capitalismo mundial. Sin embargo, por su propio carácter contradictorio, la acumulación acentúa la insensatez de la realidad social regional, también marcada por contradicciones específicas de su formación, lejos de ser superadas.

83

La emergencia de indicadores que marcan la desigualdad apunta hacia un extracto social que mucho se asemeja en los prolongamientos de sus interrelaciones cuyo registro mayor es la exclusión de masas, la concentración de renta y de los demás activos y una coyuntura catastrófica en las periferias de las grandes ciudades y en el semiárido descapitalizado. La promoción de homogeneización de la acumulación del capital extrarregional conforme la hipótesis de Oliveira (1993) tiene como implicación la homogeneización de la desigualdad en todo el espacio regional.

La Tabla 2 ilustra esa alarmante desigualdad en la distribución de la renta que prevalece en la realidad nordestina en la primera mitad de esta década, y la compara con otras regiones, con el estado de São Paulo, epicentro de la acumulación capitalista nacional, y con el Brasil. Nuevamente los estados nordestinos traen el peor cuadro, aunque en

cuanto región esté siempre próxima al Centro-Oeste. Llamen la atención los casos de Rio Grande do Norte y Piauí, con las mayores razones entre los 10% más ricos y los 40% más pobres, respectivamente de 21,86% y 21,77%, seguidos por Pernambuco y Ceará, dos estados que fueron más beneficiados por la dinamización promovida por los programas de fomento a la actividad productiva a partir de los años 1960 y más intensivamente en los 1970.

**Tabla 2** - Brasil, Grandes Regiones y Estados del Nordeste: Razón Anual entre la renta de los 10% más ricos y los 40% más pobres<sup>(1)</sup>, 2001 - 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Centro-Oeste</b>	22,35	22,07	20,41	19,10	19,65
<b>Norte</b>	18,49	18,32	16,18	15,83	15,02
<b>Nordeste</b>	22,93	21,82	20,84	20,41	19,09
Alagoas	23,48	22,55	22,92	19,51	18,70
Bahia	22,14	21,49	21,37	17,43	17,32
Ceará	24,75	21,40	19,12	19,37	20,19
Maranhão	19,61	18,16	19,81	24,39	14,42
Paraíba	21,86	21,88	18,71	21,57	19,77
Pernambuco	25,58	23,86	21,65	23,60	20,79
Piauí	23,56	25,40	24,46	21,15	21,77
Rio Grande do Norte	20,92	21,01	18,14	19,02	21,86
Sergipe	19,78	18,02	20,27	18,19	17,53
<b>Sul</b>	17,00	15,26	15,28	14,57	14,10
<b>Sudeste</b>	19,19	18,51	18,00	16,37	16,42
São Paulo	17,40	17,57	16,80	15,05	15,43
<b>Brasil</b>	23,33	22,19	21,42	19,89	19,53

**Fuente:** Elaboración a partir de datos del IPEA.

(1) Comparación entre la renta media de los individuos pertenecientes al décimo más rico de la población con la renta media de los individuos pertenecientes a los cuatro décimos más pobres de la misma población.

Las macrodirectrices del desarrollo regional que deben ser seguidas frente a tal realidad serían, según el "Ministério da Integração" (MIN, 2003, p. 41): 1) concentración de las atenciones en la articulación

política; 2) valorización de la sustentabilidad ambiental; 3) movilización para la recuperación de la capacidad de invertir; 4) adopción de la capacitación y de la innovación como focos de promoción y pilares de sustentación del desarrollo en la región y; 5) tratamiento en múltiples escalas. Esas directrices surgen en sintonía con los puntos relacionados por el diagnóstico ya tratado anteriormente.

La primera directriz está condicionada a la reinstauración de la SUDENE, con un formato adaptado a los marcos reguladores actuales. Esos, como señalado, son definidos con cierto margen de contradicción frente a la refutable realidad vigente. Como ejemplo, destacamos que en la Ley que efectiva la recreación de la Superintendência, términos relativos al papel de los conflictos sociales son desconsiderados. En términos de margen de auxilio a los grupos sociales, es mucho mayor lo que esa cuestión traduce cuanto a las políticas que deben ser puestas y sus respectivas relaciones en el actual contexto. Se observa una funcionalización de la cuestión social, condicionándola a la inserción competitiva de la región en la economía globalizada. Eso indica la renovación de las contradicciones, al colocarse la constancia de una gran masa de despojados en la economía nordestina frente a la movilización por una nueva SUDENE en sintonía con los nuevos marcos.

85

Prevalece así la propuesta de un planeamiento “defensivo, volcándose hacia iniciativas menos conflictivas o que podrían contar con el apoyo de las clases medias, sin enfrentar los fundamentos del atraso en conflictos de interés y en movimientos regionales de reconcentración de capital” (PEDRÃO, 2008, p. 189) siendo lo que de hecho ocurre en el Nordeste.

La macrodirectriz siguiente, de la valorización de la sustentabilidad ambiental, es otro determinante de controversia en las discusiones recientes sobre el desarrollo económico asimiladas en la recreación de la Superintendência. La concepción de desarrollo sostenible asume dos vías cuando es apropiada por el nuevo paradigma de intervención y promoción del desarrollo: si por un lado defiende la racionalidad en el uso de los recursos, por otro ve la expansión de los mercados como única forma de promoción del cambio social (VIEIRA, 2004, p. 111).

La movilización para recuperación de la capacidad de invertir propone una diferenciación del Nordeste cuanto al financiamiento de la iniciativa

privada tal cual substanciado en el antiguo sistema de incentivos fiscales. También hay una distinción en el Presupuestal Federal por parte del planeamiento y de las respectivas políticas, expuestas en las competencias de la SUDENE presentadas en el artículo 4º de la Ley 125/07 (DOU, 4/ene/2007).

Todavía en este aspecto, la autonomía financiera de la Superintendência está relacionada con la movilización de la capacidad de invertir, teniendo en vista la disponibilidad de recursos para realizar sus obras de infraestructura e implementar programas. Para ello, de acuerdo con la referida ley, sus recetas son provenientes de dotaciones presupuestarias de la "União" y del "Fundo de Desenvolvimento do Nordeste", correspondiente a unos 2% del valor de cada liberación de recursos para la región. A través de tales mecanismos, se percibe que, a pesar del incremento de nuevas concepciones al planeamiento del desarrollo regional normatizándolo al contexto del actual paradigma, esa retomada continúa imbuida de instrumentos construidos bajo el paradigma "desenvolvimentista", como es el caso de los incentivos crediticios y de sus dotaciones financieras.

86

La cuarta macrodirectriz sobre adopción de capacitación e innovación como focos de promoción y pilares de sustentación del desarrollo en la región se refiere a metas de actualización en consonancia con los nuevos padrones de modernización tecnológica. De hecho, el informe del "Ministério da Interação" (MIN, 2003, p. 43) admite en su diagnóstico además del atraso, la fuerte concentración del sistema regional de ciencia, tecnología e innovación estando todos los institutos nacionales de pesquisas localizados fuera del Nordeste, teniendo también esta región la menor participación en las becas de fomento a la investigación del "Ministério de Ciência e Tecnologia".

En sintonía con esa desigualdad, el informe también constata que el sector productivo privado nordestino tiene baja participación en el esfuerzo nacional de innovación. Las ideas se vuelcan a la superación de tal situación siendo el desarrollo tecnológico anhelado con esta medida una herramienta para ampliar cadenas productivas, a través de la asistencia técnica de las instituciones de investigación al sector productivo. No obstante, esta política se muestra evasiva cuanto a

las mejorías cualitativas directas y la real democratización de activos, visto que está puesta casi con exclusividad al servicio de los sectores privados, cuando es concebida para hacer efectiva la construcción de la competitividad.

Por fin, el tratamiento en múltiples escalas se legitima en la articulación de las microinstancias ya referidas aquí, que se insieren en la envergadura del neoliberalismo y su desmonte de las categorías regionales consolidadas a lo largo de la construcción histórica de la cuestión regional y sus vinculaciones con el modo de intervención gubernamental.

De acuerdo con el documento de propuesta de recreación de la SUDENE, se desarrolló en el Nordeste a lo largo de los años un crecimiento que aguzó las heterogeneidades espaciales en su interior, definiendo la diferenciación de tres subregiones: una franja oriental, del litoral y Zona da Mata, una franja occidental, de los “cerrados”, y una franja central del semiárido. En el ámbito geográfico esa diferenciación era percibida con mismo padrón en la fase de la primera creación de la SUDENE. El cambio está inicialmente en el efecto también diferenciado del crecimiento en esos espacios a lo largo de los años 1960-70 y más blando en los años 1980, que altera el papel de la inserción de cada uno de ellos en la región y en el desarrollo nacional, y, por otro lado, en la nueva manera de pensar la diferenciación intrarregional a ser asumida por el nuevo planeamiento que agrega conceptos de las redes urbanas. En el informe, una de las causas para el bajo dinamismo de la región está en la fragilidad de la red urbana regional (MIN, 2003, p. 25).

87

La cuestión prioritaria es la promoción del desarrollo local por la interacción de las medidas estratégicas de la acción mayor de la política regional a ser emprendida por la nueva Superintendência. De acuerdo con el discurso, con tales estrategias se concretizan formas de inserción de la población pobre en los dínamos de la expansión del mercado. Esas formas están directamente ligadas a la construcción de la competitividad por la eficiencia, resultado entre otras cosas de una mano de obra más apta, culminando con la consolidación de los arreglos productivos locales y en el espacio regional, corporificando la idea de desarrollo local manifestada en el tratamiento en múltiples escalas aquí cualificado.

Acudiendo al pensamiento de Francisco de Oliveira, podemos comprender ese desdoblamiento como exigencia de las condiciones de la actual fase del capitalismo mundial y su implicación en la definición de las directrices antes tratadas, para la retomada de la acción estatal planeada en el Nordeste brasileño. El retorno del planeamiento regional a la pauta de las preocupaciones gubernamentales más que nunca atiende a intereses de la realización del capital obliterada por el cuadro social de desigualdad brasileña más evidente en el Nordeste. Según Oliveira (2004, p. 24-25), esa acción dribla la aleatoriedad que domina la localización de las inversiones productivas gobernada tan solamente por la financierización, teniendo como efecto directo una irresoluta división regional del trabajo.

## **5. LA INCONGRUENCIA DE LA SOCIEDAD NORDESTINA Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL**

88 En el documento “*Bases para Recriação da SUDENE*” y en la comparación entre la nueva institución con su predecesora original en términos de concepción, objetivos, componentes, instrumentos y constitución política, reside un movimiento de redefinición en el planeamiento, agregando las disonancias que vinieron a flote en los últimos veinte años en un caldeamiento que culmina en un cuadro donde el planeamiento regional se coloca como una especie de *Frankstein*, un ser construido a partir de partes de inúmeros otros cuerpos de características diversas. Se puede notar en él el rescate de aspectos del desarrollo, asociados a los elementos del actual contexto de apertura y flexibilización de la mundialización financiera, rellenos de relaciones sociales arcaicas de carácter renovado.

Sin embargo, cuando particularizamos un poco más tal lectura, se percibe que la contigüidad entre el planeamiento regional proponiendo desarrollo y los dinamos de la acumulación financiera no se trata de un elemento nuevo. Esa constatación se hace al rescatar el propio Oliveira (2003a), cuando clasifica la creación de los incentivos fiscales

tal concebidos para el Nordeste del Brasil como un cuerpo embrionario de las formas actuales de financierización del capital, en el momento crítico en que la realización del capital se comprometía en los moldes del desarrollo brasileño, ya bien entrados los años de 1960.

La nueva configuración dada a la SUDENE, al admitir transformaciones de acuerdo con las tendencias dominantes en el capitalismo contemporáneo, no se retrata como un ser franksteiniano, pero como confirmación de la evolución de desarrollo truncado y su extensión al Nordeste brasileño<sup>10</sup>. Su avance, dado por la nueva inserción en la economía mundial, se define con aspectos oscilatorios a veces por la fragilidad del Estado en la promoción del sentido de cuerpo del Estado-nación, a veces por la necesidad de realizar tal promoción, evidente en la desigualdad de renta y en los estrangulamientos que todavía son clave en la estructura de la sociedad nordestina brasileña, mucho más que en otras. Monteiro Neto (2003) da soporte a esa hipótesis aquí sustentada:

la proposición de una escala que conjuga el espacio global directamente al local sin cualesquier instancias intermediarias es la expresión más evidente de esta transformación del sistema capitalista (...) cual sea la de la reducción y minimización de la importancia de la escala nacional del poder. Y del interés de las fuerzas de la vanguardia de la globalización financiera y productiva que los Estados nacionales tengan su capacidad reguladora sobre los mecanismos de funcionamiento de los capitales globales severamente limitada (MONTEIRO NETO, 2005, p. 44).

89

Tanto en el documento del diagnóstico para recreación de la SUDENE, como en la propia ley que la efectiva, la concepción, los objetivos y metas, los instrumentos y la estructura del desarrollo que deben ser promovidos tienen construcción destituida de contenido reflejando la cuestión social nordestina hoy. Aun conteniendo proposiciones que apuntan hacia la democratización de los activos estratégicos al desarrollo, el énfasis está en lo que define simplemente la expansión de

---

10. Recordamos que, en su obra "O ornitorrinco", Oliveira (2003) discurre sobre los aspectos del desarrollo brasileño, que asume caracteres de una civilización empedrada, análoga a la evolución del mamífero ornitorrinco. La idea que orienta la analogía es una actualización del trabajo "Crítica à razão dualista", de la década de 1970.



los mercados y en métodos limítrofes, permitiendo solamente el acceso a tales mercados en carácter compensatorio.

El apoyo y aun la reivindicación de las elites de la región a tal postura son claros. Su nueva composición también está imbuida por continuidades y rupturas que justifican su postura. Como elemento de continuidad, apuntamos el secular conjunto de la actividad cañaveral de la "Zona da Mata" fortalecido hasta ciertos márgenes por los programas de la década de 1970, esencialmente en la industria sucro-alcoholera, conforme atestado por Oliveira (1998, p. 101). La política de reciclaje en este sector ha posibilitado el avance en la productividad por la instalación de nuevas refinarias de alcohol yuxtapuestas a las viejas estructuras agrarias del segmento productor de caña, mantenidas por las persistentes tasas.

90 En el ámbito de la industria, un moderno empresariado nace por el crecimiento de este sector y del sector de servicios, aunque en algunos casos se trate tan sólo del redimensionamiento de la antigua elite urbana y/o rural. Es substancial que, aunque no sea un proceso homogéneo, poco a poco se forma la tan anhelada consciencia empresarial burguesa en el Nordeste, conforme preveían los objetivos del GTDN.

Algunos de esos son socios del capital extrarregional, muchas veces internacional, revelando simplemente la inmutabilidad cuanto a la sumisión de los intereses e instrumentos colectivos regionales a los intereses personales renovados constantemente

junto con la transformación de las viejas oligarquías en grupos de poder económico y político que controlan las opciones de aplicación de capital y el acceso al crédito, del mismo modo como controlaron el acceso al agua desde el inicio del período colonial. El propio proyecto regional de industrialización pasa por diversas lecturas, cuyos aspectos técnicos, tales como la construcción de complejos industriales, en moda en la década de 80, son substituidos por la integración de cadenas productivas en la década de 90, pero sin ningún cambio sustancial (PEDRÃO, 2008, p. 178).

Actualmente, con la recreación de la "Superintendencia", tal cambio en el proyecto de industrialización será visto con mayor nitidez. La relación axiomática de acomodación de la política al interés económico es en ese

caso incontestable, aun tratándose de una fase de indeterminaciones como es la actual coyuntura económica y social. Y es encontrando brechas de adaptación en el sistema de las actividades económicas como un todo, que la mayoría de los grupos empresariales del Nordeste renovará constantemente su preeminencia de supremacía.

De esta forma, el establecimiento de tales grupos, nuevos empresarios o renovados latifundistas, al poder político implicará en una acción, frente a la ausencia de una política de desarrollo regional, a veces por la práctica desconcertante de la guerra fiscal, a veces por las reivindicaciones de retomada de una política regional bien definida como también por los clamores de rearticulación de la SUDENE. Para Vieira (2004, p. 218), aún con orígenes y trayectorias distintas, al ocupar puestos estratégicos en las respectivas políticas estaduais, esa clase tendrá fuerte influencia en la definición de las políticas. Su caracterización, asociada a la perspectiva de modernización, detenedora de conocimiento científico, conectada con los cambios globales convence las clases populares que creen en el discurso de la generación de empleo a través de la modernización económica y administrativa.

91

Oliveira (2006) insiere ese proceso en los desdoblamientos que ocurren en la política nacional. Según el autor, la hegemonía paulista iniciada aún en la fase de su expansión industrial inicial y hecha consistente en las sucesivas etapas de consolidación del mercado interno brasileño (CANO, 1998; GUIMARÃES NETO, 1989), no se completa por restringirse a la esfera del mercado, definiendo una relación más de dominación que una relación de hegemonía. Para que esta relación se hiciese efectiva era necesaria su extensión al ámbito de la política tal cual al que se asistirá:

[Tras el] “consenso neoliberal” hecho efectivo definitivamente a partir de mediados de la década de 1990 y reiterado por la configuración política actual donde las “antiguas fragmentaciones regionales, que habían impedido que el dominio económico de São Paulo se transportase por entero para la política, fueron amalgamadas en un bloque, indiscutiblemente, liderado por la alianza de la elite universitaria paulista con los grandes empresarios, corroborado en el cambio de la estructura social que unificó las clases sociales de norte a sur. La coalición política no podía ser más *representativa*, ni más amplia: articulada por el grupo paulista universitario-empresarial, incluía

poderosos líderes regionales, nuevos y antiguos coroneles, oligarcas de cuatro costados. Un espectro político que agrupaba en torno de la vanguardia intelecto-burguesa el amplio naípe del *atraso*, con sus modulaciones intermediarias. El sueño gramsciano de la hegemonía: para conducir el *atraso*, sin el cual no se gobierna, una vanguardia preparada en la cola de la contemporaneidad productiva-financiera-intelectual. Un cosmopolitismo *nouveau*, a la brasileña, *comme il faut*: profesores de la USP, príncipes de la sociología, maestros del pensamiento racional de la "Fundação Getúlio Vargas", ingenieros de la "Escola Politécnica da USP", nuevos intelectuales de origen popular elitizados, economistas con experiencia internacional del capitalismo financierizado, consultores-*gangsters*, altos empresarios, coroneles del "serrato" y coroneles de la ciudad. Es fácil reconocerles los perfiles (OLIVEIRA, 2006, p. 278-79).

92 La renovación política nordestina se da siguiendo tales preceptos, teniendo como desdoblamiento más significativo toda la postura gubernamental con relación al desarrollo de la región. La sucesión de acontecimientos que terminan en la disolución de la SUDENE y la posterior movilización culminando en su reciente recreación están íntimamente vinculadas al conjunto de eventos antes señalados. La disolución por atender al presupuesto neoliberal inmediato de reducción de la acción del Estado motivado por el redimensionamiento en sus funciones tan de moda en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y, ahora la recreación, también atendiendo a inteses neoliberales de esta vez no tan inmediatos, caracterizados por la identidad del desarrollo que se intenta promover, su concepción e instrumentos.

En lo que concierne a las masas, Boito Júnior (2003) afirma que la fragmentación de la clase trabajadora realizada por el neoliberalismo justifica su apoyo al bloque del poder neoliberal, apoyo comprendido como distinto de alianza. Para él, hay una atracción/neutralización de las clases populares por el neoliberalismo por la construcción de bases de apoyo en la clase media y dentro de la misma clase obrera a través del desarrollo de cierto corporativismo interno. Esto se manifiesta por la adhesión al modelo neoliberal del denominado núcleo duro del sindicalismo formado "de una parte de los trabajadores asalariados que disfruta de condiciones de trabajo y remuneración superiores al de la grande masa obrera y popular y que dispone de gran capacidad de

lucha y organización” (BOITO JÚNIOR, 2003, p. 15).

En el caso nordestino, la heterogeneidad de la clase trabajadora todavía es agravada por la permanencia de aquellas formas no-capitalistas de trabajo tan clásicas en la economía de la región y que si antes eran limitadas al sector agropecuario se hicieron casi una generalización por el avance de la informalidad.

En cuanto al empresariado, otra legitimidad enterada por el modelo neoliberal es también su catálisis, de la cual la formación de las alianzas descrita anteriormente por Francisco de Oliveira puede ser un ejemplo. Todavía en la visión del autor, al forjar este tipo de cuadro dentro de la burguesía, el neoliberalismo se revela mucho más como cansancio de esta clase que osadía (OLIVEIRA, 1993, p. 54). El fenómeno es comprendido cuando se observa que hubo un grande incremento heterogéneo por la ampliación de la “burguesía conectada con los servicios de salud, educación y demás áreas abandonadas por el Estado” (BOITO JÚNIOR, 2003, p. 3) añadiendo también el crecimiento de los grupos conectados a los servicios financieros, detenedores de inmensa ganancia.

Esa alteración en la estructura social y su consecuente redimensionamiento que afecta las relaciones de clases de forma verticalizada como efecto neoliberal son mejor definidos cuando asociados específicamente a la privatización de un lado, y a la financierización del otro, con el vaciamiento del espacio de realizarse una política de desarrollo regional efectiva que eran las estatales.

Todo lleva a renovar la crítica elaborada originalmente por Francisco de Oliveira (1993) de que el planeamiento regional, las políticas que las secundan, la (re)institución de la SUDENE vienen a atender a intereses o como consecuencia de estos en beneficio de una homogeneización, sin más, del obstinado trabajo de la financierización globalizante neoliberal. En las palabras del propio autor,

Y una dominación sin política. É impropio, pues, teórica y prácticamente, se hablar en neoliberalismo: este correspondió a la fase de liquidación de la política como *nacionalidad*. El capitalismo globalizado rechaza la sumisión a la política, que fue una invención específicamente occidental para tratar las fuertes asimetrías instauradas por el poder económico del capital. Él la dispensa,

pues la construcción de la política por las clases dominadas se ha revelado, por fin, una enorme contradicción con capacidad de parar los procesos de exploración de clase (OLIVEIRA, 2006, p. 287).

En el caso se trata del sistema económico nordestino cuyos desdoblamientos son exponents por la nueva propuesta de SUDENE. Colocada nuevamente como "una institución a servicio de la región", ella cumple, en las nuevas circunstancias históricas, el papel dibujado por el desarrollo capitalista, ahora de rasgos nítidamente mundializados.

## 6. CONCLUSIONES

94

Por la realización de este trabajo, se constató que la instrumentalización de las medidas en torno de la implantación de la SUDENE en los moldes del pensamiento de Francisco de Oliveira para la intervención ocurrida en la fase "desenvolvimentista" nuevamente ocurre. Si embargo, los intereses a que atiende son más complejos yendo más allá de la simple homogeneización como antes. El cuadro social vigente a partir de los años del coyunturalismo había sido promovido por la modernización económica, ocurriendo la sustitución de las antiguas clases hegemónicas identificadas en Oliveira (1993) por grupos compuestos o no de personajes de la realidad regional, pero ligados a la hegemonía nacional y conjugados al gran capital.

En lo que se refiere a los grupos populares, no distinto de lo que se asiste en el ámbito más general, se observa la fragmentación de la clase trabajadora promovida por el neoliberalismo a través de una estrategia también de carácter general marcada por la atracción de las clases populares por la construcción de bases de apoyo en la clase media y dentro de la propia clase obrera por la implantación de la cultura corporativista interna. La evidencia de su adhesión neoliberal está en aquellos grupos de trabajadores asalariados que gozan de condiciones mejores que la mayoría y poseen gran capacidad de lucha y organización siendo esas sus herramientas para alcanzar la adhesión de los demás grupos proletariados desarticulándolos como fuerza política.

En este contexto la SUDENE fue reinstituída por la Ley 125/07. Análogo a la primera vez, un grupo técnico elaboró, bajo coordinación del

“Ministério da Integração”, un documento subsidiar de la nueva institución. Por el análisis del referido documento, de la Ley 125/07 y de las leyes posteriores de reglamentación de la “Superintendência”, podemos inferir puntos importantes que contribuyeron para la validez de la hipótesis aquí levantada.

Tal como constatamos, la instrumentalización de las acciones de planeamiento regional y de la nueva SUDENE ocurre ahora por la sutil forma de su atención a los presupuestos neoliberales y, consecuentemente, a los grupos que lo defienden. Las bases de la nueva construcción dibujan tales aspectos por la reproducción de las tendencias dominantes en el debate económico de los últimos veinte años suscitado en la emergencia neoliberal. Es así como las directrices del nuevo desarrollo regional son imbuidas por la presencia de categorías como flexibilización del planeamiento, reconocimiento de la función de catalizador de agentes y condiciones capaces de promover el desarrollo, elección de las microinstancias como unidades de acción, descentralización, especialización, formación de sociedades público-privadas, redes y nuevas formas de gestión del desarrollo, eficacia y eficiencia, jerarquización de ciudades, sustentabilidad de iniciativas, capacitación gerencial y laboral, entre otras.

95

La actualización del planeamiento regional no se extiende a los procesos sociales agudizados por los efectos de la nueva orden económica mundial en las relaciones de reproducción del capital y del trabajo. La nueva SUDENE no considera que la financierización del capital llevada a sus últimas instancias en la actualidad somete la problemática de las relaciones sociales al puesto coadyuvante promoviendo insatisfacciones como el desempleo, la concentración de renta, inserción fragmentada, continuidad de la migración y tantos otros que llevan a la exclusión social.

Por la propuesta en pauta, no se elige la constitución de los grupos sociales nordestinos, las particularidades de los estrangulamientos advenidos de la formación económica, aún persistentes, y otros elementos afines como base para la elaboración de una política de desarrollo para el Nordeste, formalizada en la propuesta de la SUDENE. Fue justamente por eso que, aun con el crecimiento exuberante, la



cuestión Nordeste no fue atenuada en esos aspectos y una vez más viene a flote como prioridad.

Por los moldes como se desarrolla la reinstalación de la SUDENE, asimilando los condicionantes del nuevo contexto, renovamos la crítica hecha originalmente por Francisco de Oliveira al afirmar que el planeamiento regional y las políticas que la secundan vienen a atender a intereses o como consecuencia de estos. La homogeneización no es más de la acumulación productiva a partir de grupos hegemónicos de una región también hegemónica. Hoy, el proceso de homogeneización obedece a la coyuntura mundial, confirmando el dominio de la acumulación financiera globalizante neoliberal. Diferentemente de antes, la dominación es sin política, pero escamoteada en el montaje de una política de desarrollo regional por la nueva SUDENE.

## REFERÊNCIAS

- 96 ARAÚJO, T. B. de. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- BOITO JÚNIOR, A. *A hegemonia neoliberal no governo Lula*. Crítica Marxista, n. 17, 2003, p. 10-36.
- \_\_\_\_\_. *Neoliberalismo e relações de classe no Brasil*. Texto de Discussão do GT Trabalhadores, Sindicatos e a Nova Questão Social. São Paulo: Seminário de Intermediário, USP, 2003b.
- BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial no subdesenvolvimento: uma agenda para estudos urbanos e regionais*. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia, 2003. (Tese de Livre Docência).
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998. (Coleção 30 Anos de Economia – UNICAMP, 1).
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. 4. ed. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998b. (Coleção 30 Anos de Economia – UNICAMP, 2).



CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da Unesp – IE/UNICAMP, 2002.

CARVALHO, C. E. Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo. *Margem à esquerda*, n. 3, 2004, p 131-146.

CHESNAIS, F. A mundialização do capital. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

FERREIRA, A. Celso Furtado e o Nordeste: da invenção criadora no GTDN à reinvenção do futuro na década perdida. In: ALENCAR JÚNIOR, José Sydrião de (Org.). *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989b.

\_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1979b.

GTDN. GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: GUIMARÃES NETO, J. L., 2005. *O Nordeste, o planejamento regional e as armadilhas da macroeconomia*. Disponível: <[www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoesseibahia/analise/sep/pdf/sep67/leonardoguimaraesneto.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoesseibahia/analise/sep/pdf/sep67/leonardoguimaraesneto.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2007.

97

GTDN. GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: GUIMARÃES NETO, J. L., *Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos*. Planejamento e Políticas Públicas. n. 15. junho, 1997.

GTDN. GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: GUIMARÃES NETO, J. L., *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: FUNDAJ/Editora Massangana, 1989.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Censo de 2006, 2006.

IPEA. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Banco de Dados Agregados Regionais. Ipeadata. Disponível em: <[http://: www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em 13 fev. 2008.

BRASIL. Lei 3.692, 15 dez.1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de dez. 1959

LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP – IE, 1998. (Coleção 30 Anos de Economia – UNICAMP, 5).

MARANHÃO, S. A questão Nordeste: estudos sobre a formação, histórico e desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

98 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. *Bases para recriação da Sudene: por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste*. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Grupo de Trabalho para Recriação da Sudene. Brasília, 2003.

MONTEIRO NETO, A. *Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil nos anos 90*. Campinas, SP: UNICAMP - IE, 2005. (Tese de Doutorado).

OLIVEIRA, F. de. *A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil*. In: Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales. BASUALDO, Eduardo M.; Arceo, Enrique. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. *As contradições do ão: Globalização, Nação, Região e Metropolização*. Belo Horizonte: UFMG - CEDEPLAR, 2004. (Texto de Discussão).

\_\_\_\_\_. *Crítica à razão dualista - O ornitorrinco*. São Paulo: Bomtempo Editorial, 2003.

\_\_\_\_\_. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003b.

\_\_\_\_\_. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do anti-valor*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_. A questão regional e a hegemonia inacabada. *Estudos Avançados*. v. 7, n.18, abr. 1993b.

PAULANI, L. M. Quando o medo vence a esperança: um balanço da política econômica do primeiro ano do governo Lula. *Crítica Marxista*, n. 19, 2004. p 11-26.

PEDRÃO, F. *Condições e perspectivas do planejamento no Nordeste*. Disponível:<[www.sei.ba.gov.br/publicações/publicações/sei\\_bahia/analise/sep/pdf/sep\\_67/fernandopedrao/pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicações/publicações/sei_bahia/analise/sep/pdf/sep_67/fernandopedrao/pdf)>. Acesso em 29 mar. 2008.

\_\_\_\_\_, *Lei Complementar n. 125/07*, DOU, 4 jan. 2007.

SAMPAIO JÚNIOR, P. A. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOUZA, J. G. *O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979.

SUDENE. *Modernização regional em curso – 30 anos de Sudene*. Recife: MINTER — SUDENE, 1990.

VIEIRA, F. L. R. *Sudene e desenvolvimento sustentável: planejamento regional na década neoliberal*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.