



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



O papel da Sudene na qualificação de mão de obra no Nordeste

Pedro Gomes Maranhão de Araújo¹

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar o papel da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a Sudene, na qualificação da mão de obra na região. Será apresentado um panorama da qualificação através da escolaridade acadêmica e técnica regional através dos Planos Diretores da instituição, estes presentes no site do projeto de preservação e disponibilidade do acervo produzido pelo conselho deliberativo da SUDENE – o Procondel.

Palavras-chave: Sudene; qualificação técnica; Nordeste.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the role played by the Superintendence of Development of Northeast, Sudene, in fostering professional qualification in the region. It will be shown a panorama of the qualification through academic and technical schooling put into practice by the Master Plans of the institution, which are available in the website of the project for the preservation and availability of the collection produced by the Deliberative Council of Sudene- Procondel.

Key-words: Sudene; technical qualification; Northeast.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el papel de la Superintendencia de Desarrollo de Nordeste - Sudene, en su rol de capacitación de mano de obra de la región. Será presentado un panorama de la capacitación a través de la enseñanza académica y técnica regional por medio de los Planes Directores de la institución, los cuales están vigentes en el sitio web del proyecto de preservación y disposición del acervo producido por el Consejo Deliberativo de la Sudene, Procondel.

Palabras-clave: Sudene; capacitación técnica; Nordeste.

¹Graduando do curso de Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais – UFPE, bolsista do Procondel/Sudene. Contato: pedromaranhaogo@gmail.com

Introdução

A partir do intenso desenvolvimento industrial dos anos de 1950 no Brasil e da revolução verde² dos anos de 1970 no *hinterland*³ brasileiro foi se tornando cada vez mais necessário se ter mão de obra qualificada, tanto qualitativa para lidar com as novas tecnologias laborais, quanto quantitativa para expandir o processo tecnológico pelas diversas partes do país. A situação do Nordeste brasileiro era e ainda é mais delicada: foi uma região retardatária no desenvolvimento da indústria em comparação com o Sul e Sudeste do Brasil.

No Nordeste a problemática parece ser mais evidente de acordo com estudiosos e empresários de diversos segmentos. Dados mostram a concentração da *intelligentsia* acadêmica e técnica⁴ no litoral brasileiro e particularmente na região entre Rio e São Paulo. A partir dos anos de 1960 a Sudene de Celso Furtado procurou desenvolver industrialmente a região e - como um dos pilares dessa modernização - estudou a conjuntura laboral nordestina e pensou políticas para aumentar o contingente qualificado a fim de expandir a oferta desses trabalhadores para o mercado, inclusive buscando ajuda em outros países. Mais a frente o governo federal, também ciente do problema, expandiu o número de universidades e institutos técnicos por todo o país.

Entre 1999 e 2009, enquanto o Brasil teve o número de empregos formais ampliados em 64,9%, no Nordeste esse percentual foi de 77,5% e a taxa de informalidade na região passou de 72,3% para 66,1% e tende a diminuir, contudo ainda está longe das estatísticas do Sudeste em que o trabalho informal caiu de 43,3% para 37,1%. Nessa conjuntura a qualificação da mão de obra se faz cada vez mais necessária para a região se desenvolver socioeconomicamente. (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2014)

² Processo de desenvolvimento de técnicas agrícolas e irrigação muito presente nos países subdesenvolvidos a partir da década de 60 que visavam aumentar a eficiência da produção rural através da mecanização, alterações genéticas nas sementes e uso de química industrial.

³ Do alemão: terra de trás, região menos desenvolvida do país. Expressão que o economista e primeiro superintendente da SUDENE Celso Furtado costumava utilizar para denominar o semiárido Nordestino e o interior do Maranhão.

⁴ Dados do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



Incentivos fiscais

Um dos pilares para o desenvolvimento regional do Nordeste foi a quantidade de incentivos fiscais para atrair industriais para a região. Preconizados a partir do final dos anos 50 pelo Governo Federal através do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o GTDN, liderados pelo economista Celso Furtado, teve sua realização pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a Sudene:

No caso do Nordeste brasileiro, o grupo de trabalho incumbido pelo Governo federal de elaborar uma política de desenvolvimento para aquela região, no final da década de 50, sugeriu a industrialização como solução para a pobreza regional, deixando clara a sua expectativa de que, com a instalação de indústrias manufatureiras, absorver-se-ia grande volume de mão-de-obra a um nível alto de produtividade. (CAVALCANTE, 1975, p.01).

Assim o crescimento industrial tinha por maior objetivo a geração de empregos para a região e assim melhorar a condição econômica e, por conseguinte, o bem-estar dos nordestinos. Seguindo as orientações do GTDN entre os pontos básicos do I Plano Diretor se destaca: “Mobilizar de todos os incentivos fiscais e financeiros para consolidar o parque manufatureiro, implantando indústrias de base com grande potencial germinativo, capazes de integrar a estrutura industrial e recuperar as indústrias tradicionais”. Para tanto, a autarquia através de seus Planos Diretores criou o sistema 34/18⁵ que concediam incentivos fiscais para primeiramente empreendimentos industriais, no II Plano Diretor foram incluídos projetos agrícolas, telecomunicações e outros considerados estratégicos pela Sudene. Os artigos funcionavam deduzindo 50% do imposto de renda devido ao empresário, com esse recurso ele deveria aplicar em projetos de modo citado acima.

Segundo Lucélia Colombo (2014) a criação desses incentivos fiscais baseou-se no Projeto de Lei de autoria de Gileno de Carli, Deputado Federal por Pernambuco, que se inspirou nos mecanismos dotados pela *Cassa per Il Mezzogiorno*⁶, na Itália. Contudo, alguns estudiosos criticam esse modelo de incentivo - se um dos maiores objetivos dessa política

⁵Assim chamado devido ao Artigo 34 da Lei nº 3.995 de 14 de dezembro de 1961 que aprova o I Plano Diretor e o Artigo 18 da Lei nº 4.869 de 01 de dezembro de 1965.

⁶Órgão criado pelo governo italiano, assim como a SUDENE no Brasil, pra diminuir a desigualdade norte-sul do país.



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



era gerar emprego através do desenvolvimento desses empreendimentos essa não foi uma abordagem positiva.

O sistema - ao reduzir o preço do capital - induziu a implantação de empreendimentos intensivos nesse fator e, conseqüentemente, pouco absorvedores de mão-de-obra (CAVALCANTE, 1975). Disto derivam três problemáticas: a primeira, mais óbvia, é de que esse tipo de incentivos fiscais não maximiza a geração de empregos para a região, pois o empresário tem mais incentivos para investir em tecnologias *labor-saving*⁷ e evitar dois problemas: custos de mão de obra e possíveis querelas trabalhistas. Em segundo há incentivos para um modelo de industrialização que optou pela importação de pacotes tecnológicos devido à defasagem técnica presente no Brasil daquela época e que ainda se perpetua no país em diversas áreas científicas (COSTA LIMA, FERNANDES E FERREIRA, 2014.). A terceira é que em um modelo que prioriza o capital tecnológico vis-à-vis capital humano terá de lidar com a falta de qualificação da mão de obra cuja problemática é mais aguda em áreas subdesenvolvidas.

Planos Diretores da Sudene

Um dos grandes desafios da área de Ciência e Tecnologia no Brasil é a concentração regional de recursos e pesquisadores. Ao longo do século XX, o país fez um grande investimento em instituições científicas e na formação de pessoal qualificado nos estados da região Sudeste, fundamentalmente (ANDRADE; COLOMBO, 2014). Com um corpo técnico extremamente bem preparado, desde a sua criação, a Sudene não deixou de lado a questão da qualificação profissional nos seus Planos Diretores. Como uma das necessidades básicas para a região era a infraestrutura, primeiramente foram trazidos técnicos brasileiros e estrangeiros de diversos segmentos para desenvolver obras viárias, urbanas, hidrológicas e eletrotécnicas. Contudo, na visão da Sudene, era de imperiosa necessidade a formação de quadros profissionais na região para estimular a crescente industrialização cujos Planos Diretores preconizavam.

⁷ Tecnologias que visam à substituição da mão de obra humana pela máquina.



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



O II Plano Diretor⁸ trouxe inovações ao introduzir o fator humano, assim pretendia eliminar o analfabetismo e ampliar a oferta de pessoal técnico para os atuais e futuros projetos da autarquia na região. A superintendência focou em formar profissionais de áreas ligadas à mineralogia, além de ampliar a qualidade educacional tanto no nível básico como profissional, com algumas metas: Aproveitamento da capacidade ociosa das escolas, tanto do equipamento e do espaço, quanto dos professores; reequipamento dos cursos já existentes, e que necessitam adequar-se às novas condições da indústria; criação de um centro de formação e aperfeiçoamento de professores e realização de pesquisas sobre mercado de trabalho e colocação de mão de obra. Todas estas premissas seriam realizadas através do Ministério da Educação e Cultura, do Senai e dos Governos Estaduais.

Além da qualificação da mão de obra, o II PD previa o melhoramento do que vinha sendo desenvolvido pelo “Grupo de reequipamento Técnico e Científico das Universidades do Nordeste” – GRUNE, integrado pela Sudene e pelo Ministério da Educação e Cultura. Este grupo pretendia o aumento dos alunos nas escolas e a reestruturação das condições em que é processada a formação técnico-científica do Nordeste. Para o primeiro objetivo, o GRUNE previa a ampliação de bolsas de estudo para alunos pobres, reequipando as escolas e modernizando as estruturas. Para o segundo objetivo, era previsto a ampliação dos institutos de pesquisa, mantendo e ampliando os cursos de pós-graduação, formando especialistas de alto nível. (ANDRADE; COLOMBO, 2014, p. 269)

O Superintendente da Sudene à época – o economista Celso Furtado – tinha interesse na qualificação técnica, pois sabia que era de extrema importância para o desenvolvimento socioeconômico da região. Assim, ele e sua equipe recrutaram especialistas de diversos setores científicos e acadêmicos para trazer o *know-how* técnico para a região. Diversas missões foram recrutadas, com profissionais norte-americanos, europeus e asiáticos. Cursos como geologia e química foram largamente estimulados, lançando a pedra fundamental para a criação destes bacharéis nas Universidades Federais do Nordeste onde antes se encontravam apenas cursos mais tradicionais como Engenharia, Direito e Medicina, além disso, vieram técnicos japoneses para renovar a tradicional indústria têxtil juntamente com o Senai, técnicos em irrigação de Israel para desenvolver projetos no semiárido nordestino,

⁸Ver II Plano Diretor da SUDENE: site do Procondel



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



dentre outras missões estrangeiras. A relevância dessas missões foi muitas vezes divulgada pela mídia impressa nordestina, por exemplo, através de inúmeras matérias nos jornais de maior circulação da época na capital pernambucana: Jornal do Commercio e Diário de Pernambuco cujos editoriais apoiavam a criação da Sudene e suas políticas de desenvolvimento.

Matérias como “Missão viaja com pedidos de técnicos para a Sudene”⁹, “Celso Furtado vai a Israel”¹⁰, “Diretores da Fundação Ford em entendimentos com Sudene forma técnicos em irrigação”¹¹ “Técnico Holandês trará ao Nordeste ampla cooperação”¹² permearam os jornais da Cidade Maurícia na década de 60. Essas matérias demonstram que a imprensa pernambucana estava favorável a essa mudança na política de desenvolvimento regional e que esperavam fazer parte da nova fase de crescimento, principalmente industrial.

No III Plano Diretor da autarquia houve continuidade das metas anteriores, “O investimento em pesquisa ficava muito claro em relação, por exemplo, à Cartografia”¹³. Havia a necessidade do mapeamento da região em escala adequada para um eficiente planejamento socioeconômico e, para isso, eram necessários cartógrafos. O Plano também era claro ao afirmar que a exportação de minérios tinha que ser considerada uma área estratégica, setor cuja importância fazia requerer investimentos em pesquisa. Um trecho do documento revela:

É necessário um conhecimento básico das riquezas de minerais e minérios, através de um programa adequado e extensivo de pesquisas, que procure verificar em detalhes as possibilidades regionais de aproveitamento para atender às necessidades socioeconômicas do NE, dirimir a corrente de importação e aumentar a nossa capacidade exportadora, para isto, deve-se incrementar cada vez mais o levantamento geológico em escala reduzida, base para o conhecimento e descoberta das ocorrências minerais em regiões selecionadas pelas suas características litológicas, mineralógicas e estruturais (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1966)¹⁴

⁹Jornal do Commercio de 05/08/1967, p.7

¹⁰ Jornal do Commercio de 01/07/1960, p.8

¹¹Jornal do Commercio de 11/10/1960, p.3

¹² Jornal do Commercio de 08/04/1962, p.17

¹³ (ANDRADE; COLOMBO, 2014, pg. 271)

¹⁴ Ver III Plano Diretor da SUDENE: site do Procondel



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



Ainda no III Plano Diretor percebe-se a necessidade de um corpo técnico de funcionários, para executar os projetos ambicionados pela Sudene, capazes de fornecer dados para o conhecimento e avaliação dos recursos humanos para que a autarquia pudesse formar mão de obra para criação de mais empregos,. As pesquisas tinham os seguintes objetivos: Determinar os movimentos naturais da população (natalidade, mortalidade e migração), através de dados censitários ou de pesquisas científicas; estudar as relações entre o desenvolvimento econômico e os fenômenos demográficos, considerando a migração e o papel que ela assume na região; estudar o volume e a composição da oferta e da demanda de mão de obra por tipo de atividade e por nível de qualificação para o estabelecimento da política e de programas para a criação de empregos e de treinamento de mão de obra; implantação na região de um sistema permanente de pesquisa sobre o mercado de trabalho e adotar uma metodologia de abordagem compreensiva do social, com o propósito de analisar os fenômenos sociais que se verificam numa determinada área, e de inter-relacioná-los com os fenômenos econômicos e geográficos.

Indo além, o Plano reservava atenção especial ao ensino de formação de profissionais para atender à solicitação do mercado de trabalho, para tanto visava criar Centros de Formação Profissional para qualificar a mão de obra para o setor industrial e de serviços, em ampla expansão no Nordeste, nas especialidades de mecânica, eletricidade, eletrônica, marcenaria e carpintaria. Reforçou o sistema de formação profissional mantido pelo Senai, fortalecendo e desenvolvendo experiências e métodos inovadores para o treinamento de pessoal. A Sudene também inovou ao dividir o ensino médio profissionalizante em ensino industrial, ensino agrícola, ensino comercial e ensino normal. Para o nível superior a autarquia previa um aumento do número de vagas, pois considerava que a escassez de pessoal qualificado era um dos principais entraves para a execução dos programas de desenvolvimento da região Nordeste, assim o III Plano Diretor tinha como um de seus nortes a ampliação das instalações e equipamentos das unidades universitárias, dando ênfase nas três grandes Universidades do Nordeste: Bahia, Recife, Ceará e o aproveitamento integral da capacidade ociosa existente nas escolas superiores.

O IV Plano Diretor da Sudene retoma os projetos dos Planos anteriores, “apenas com a diferença de detalhá-los melhor”, contudo ele demonstrava o enfraquecimento da Sudene



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



enquanto instituição de planejamento e desenvolvimento regional, tendo sido “muito prejudicada pela atuação dos militares”, Lucélia Colombo e Thales de Andrade (2014, p. 278; 280). Ainda de acordo com os pesquisadores, neste período, a Sudene atual como simples coordenadora e supervisora das ações, havia uma crescente marginalização da autarquia frente os processos de decisão política. A questão regional não era mais tratada como prioridade para o Governo Federal cuja atuação enfatizava a necessidade de integração das regiões brasileiras à economia nacional e não mais a redução das desigualdades regionais. (ANDRADE; COLOMBO, 2014).

Conclusão

Esse trabalho mostra que a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, desde a sua criação, preocupou-se com a qualificação científica, técnica e acadêmica para a região, pois via como necessária para o desenvolvimento da infraestrutura e para a atividade industrial que beneficiaria enormemente a condição socioeconômica da população nordestina. Por outro lado, a conjuntura técnica e acadêmica brasileira nos anos 60 estava engatinhando: “A bem da verdade, todos esses planos foram formulados em um momento que a comunidade de pesquisa no Brasil ainda era embrionária e, especialmente no Nordeste, a formação de pesquisadores era marcada pela incipiência”. (ANDRADE; COLOMBO, 2014, p. 281)

Em relação aos incentivos fiscais economistas como Edmar Bacha propuseram que os Artigos 34/18 dessem ênfase a projetos com maior relação trabalho-capital além da utilização de recursos desses artigos para subsidiar o pagamentos dos pesados encargos sociais que incidem sobre a mão de obra ou a substituição desses gastos com impostos indiretos, infelizmente ocorreria um *trade-off*, pois como dizem os economistas “não existe almoço grátis” esse montante teria de sair de alguma área ou então o objetivo inicial do incentivo fiscal não seria plenamente atingido.

Infelizmente a partir do IV Plano Diretor estudiosos como Sergio Machado Rezende, citado por Andrade e Colombo (2014), apontam que a Sudene estava mais ligada a setores que outrora buscava se distanciar para evitar clientelismos, com uma liderança que que não



PROEXT
PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO



Ministério da
Integração Nacional



tinha uma perspectiva do real quanto à necessidade de pesquisa, quanto ao potencial da instituição e em relação às suas limitações e seus requisitos. A Sudene estava servindo mais a grupos políticos e empresas do que a região. No momento pós-golpe de 1964 houve um esvaziamento acadêmico na instituição, saíram Celso Furtado, Francisco de Oliveira dentre outros intelectuais – havia um descompasso entre os setores militares e acadêmicos, houve uma sobreposição dos interesses de soberania nacional frente ao desenvolvimento nordestino.

Segundo Vera Cepêda (2014), nos últimos 10 anos veem-se políticas do Governo Federal no intuito de aumentar a quantidade de universidades e institutos de formação técnica por todo o Brasil, o Nordeste recebeu uma grande quantidade deles enfatizando o semiárido nordestino, região cujos indicadores de instrução e empregos formais são mais problemáticos, cabendo às atividades acadêmica e técnica diminuir o lapso entre o campo brasileiro e as áreas urbanas.

Referência

Hemeroteca Fundação Joaquim Nabuco, Jornal do Commercio anos 1959-1964.

Atas, Resoluções e Planos Diretores da Sudene site do Procondel. Disponível em <<http://Sudene.procondel.org/sobre.aspx>> Acesso em 02 de dezembro 2014.

CAVALCANTE, Antonio Nilson Quezado. **Industrialização e absorção de mão-de-obra: o caso do Nordeste**. *Rev. adm. empres.* [online]. 1975, vol.15, n.4, pp. 43-50. ISSN 0034-7590. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901975000400004&script=sci_arttext>.

CEPEDA, Vera Alves. Políticas de desenvolvimento social e o Nordeste: um panorama sobre a expansão do ensino superior público federal recente. In: COSTA LIMA, Marcos; NASCIMENTO, Angela (Org.) **O Nordeste Brasileiro em questão: uma agenda para reflexão**. Recife: Editora UFPE, 2014.

ANDRADE, Thales Novais; COLOMBO, Lucilélia Aparecida. Ciência e tecnologia nos Planos Diretores da Sudene. In: In: COSTA LIMA, Marcos; NASCIMENTO, Angela (Org.) **O Nordeste Brasileiro em questão: uma agenda para reflexão**. Recife: Editora UFPE, 2014.