

# SUDESUL: SUAS CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E SUAS ESTRATÉGIAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO 1956-1989<sup>1</sup>

Alcides Goularti Filho/UNESC/Pesquisador Produtividade CNPq - agf@unesc.net  
André Scholl de Almeida/UNESC/Bolsista PIBIC/CNPq - andre.scholl@hotmail.com  
Marlon Acassio Casagrande Cardoso/UNESC/ Bolsista PIBIC/UNESC -  
marlon\_acassio@hotmail.com

## Resumo

Instituída a partir da Lei nº 2976, de 26 de novembro de 1956, a SPVERFSP — Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País — fora criada para “elevar o padrão de vida das populações da região e a integrá-la na economia nacional”. Em 1967, cumprindo-se o Decreto Lei nº 301, de 28 de fevereiro, o organismo foi incorporado pela SUDESUL — Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul. A SUDESUL atuou durante 23 anos coordenação da ação federal na Região Sul do Brasil. Acabou sendo extinta pela Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é estudar, no período de 1956 a 1989: i) o entendimento da SUDESUL sobre o papel da economia da Região Sul dentro da economia nacional; ii) as suas estratégias no processo de planejamento; iii) qual era sua concepção de “desenvolvimento”. O artigo está dividido em cinco tópicos: no primeiro, efetua-se uma contextualização; em seguida, discute-se a criação da SPVERFSP, em 1956, até a sua extinção/incorporação à SUDESUL, em 1967; no terceiro, busca-se entender as concepções de desenvolvimento e estratégias mesorregionais da SUDESUL, entre os anos de 1967 e 1989; posteriormente, busca-se entender as suas estratégias microrregionais, durante o mesmo período; e, por fim, realizamos as considerações finais.

**Palavras-chave:** Economia Regional e Urbana. História Econômica. SUDESUL.

## 1. Introdução

A partir da década de 1950, a literatura econômica passou a realizar discussões sobre a questão regional brasileira, em razão do entendimento de que não era mais possível pensar no desenvolvimento do país sem pensar no desenvolvimento das suas diferentes regiões e na integração produtiva. A proposta do Estado na busca pela solução do problema passou pela criação das autarquias de desenvolvimento regional. Foram criadas: a SUDENE, a partir de recomendação do GTDN — Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, em 1959; a SUDESUL, em 1967, a partir da SPVERFSP; a SUDECO, a partir da Fundação Brasil Central e da CODECO, em 1967; e a SUDAM, em 1968, a partir da SPVEA. A partir desse momento, iniciou-se no Brasil o período auge do desenvolvimento regional pautado na presença do Estado como agente planejador.

A SPVERFSP, criada em 1956, foi o primeiro organismo de desenvolvimento regional cuja área de atuação cobria, ao menos parcialmente, a Região Sul do Brasil. Segundo sua lei de criação, os objetivos do organismo federal eram “elevar o padrão de vida das populações da região” e “integrá-la [a região Sudoeste do país] na economia nacional”.

Organismo de tímida atuação, a SPVERFSP acabou por ser substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul — SUDESUL. Esta autarquia, que foi instituída a partir do Decreto Lei nº 301, de vinte e oito de fevereiro de 1967, e extinta pela Medida

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pelo MCT/CNPq

Provisória nº 151, de quinze de março de 1990, atuou durante vinte e três anos na formulação, coordenação e orientação de diversos projetos que visavam o desenvolvimento econômico da Região Sul do Brasil (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011). Segundo sua lei de criação, os seus objetivos eram “planejar e promover a execução do desenvolvimento” da Região Sul e “coordenar e controlar a ação federal nesta região”.

Em um dos primeiros documentos (de elaboração mais apurada) publicado pela autarquia, podemos encontrar um diagnóstico da economia da Região Sul: a região era a segunda maior economia mesorregional do país, ficando atrás somente da região Sudeste. O setor mais dinâmico da economia da área superintendida era o Setor Primário, que empregava, segundo a autarquia, cinquenta por cento da mão-de-obra regional (BRASIL, 1974a).

Entendemos que: i) o conhecimento da autarquia sobre a sua área de atuação é fundamental para compreendermos a concepção de desenvolvimento da autarquia e o seu entendimento sobre o seu próprio papel no desenvolvimento da área; e ii) o processo de planejamento depende de uma concepção de desenvolvimento, que norteie<sup>2</sup> as análises da área e a elaboração da estratégia mesorregional e das estratégias microrregionais. Neste artigo, o objetivo é estudar, no período de 1956 a 1989: i) o entendimento da SPVERFSP e da SUDESUL sobre o papel da economia da Região Sul dentro da economia nacional; ii) quais eram as estratégias destes organismos no processo de planejamento; e iii) quais foram as suas concepções de desenvolvimento.

Não podemos nos furtar a mencionar os benefícios sociais gerados pela presença planejadora do Estado. No entanto, é importante frisar que: i) as diferentes determinações são resultados da conjugação de diferentes ideias hegemônicas, e não do interesse das classes dirigentes propriamente ditas<sup>3</sup>; e ii) as determinações sociais e políticas estão subordinadas à infraestrutura da sociedade burguesa, ou seja, à lógica da valorização máxima do valor. Desta forma, apesar de algumas ideias hegemônicas favorecerem conquistas sociais expressivas — como o

---

<sup>3</sup> Entendemos a SUDESUL como parte do aparelho de reprodução da hegemonia das classes dominantes (ou seja, como parte do aparato de reprodução do Estado). No seio de uma sociedade ditatorial que se dispõe a utilizar forte aparato repressivo, a classe dirigente necessita apenas articular em torno de si um bloco de alianças com frações da classe dominante e obter o consenso passivo das classes subalternas; por essas razões, as classes dominantes aliadas dos militares durante o período da Ditadura Militar não necessitavam abrir mão de seus interesses materiais no curto prazo para formar um bloco hegemônico, como aconteceria normalmente. Ainda assim, sempre que possível, buscaremos evidenciar os determinantes sociais e os benefícios gerados à sociedade pela presença da ação planejadora estatal na Região Sul — representada pela SUDESUL. É necessário ter-se em mente, no entanto, que os benefícios sociais foram gerados de forma indireta, como resultado da busca pela valorização do valor, e não alcançados de forma direta, como fins prioritários dos projetos. Ainda assim, os esparsos benefícios sociais alcançados por estes projetos não deixaram de servir como formas propagandísticas incorporadas pela classe militar como tentativa de conquistar a sua hegemonia enquanto classe dirigente (“este é um país que vai pra frente”). O desenvolvimento de atividades econômicas variadas e os benefícios sociais de pequeno vulto acabaram por desempenhar, portanto, um papel político-ideológico: o de criar um bloco hegemônico através da coligação de interesses de variadas frações da burguesia e de frações dos trabalhadores (estes últimos, de modo passivo) que acabou por garantir a hegemonia para a classe dominante e o poder para o sistema político ditatorial.

desenvolvimentismo e o progresso técnico-científico, por exemplo — a subordinação do social e do político ao econômico acaba por permitir apenas avanços sociais de menor vulto e, em alguns casos, retrocessos.

## **2. A SPVERFSP e o vácuo na experiência do planejamento**

Originalmente, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País — SPVERFSP — fora criada através da Lei nº 2976, de 1956. Sua área de atuação era a região fronteira dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso. Apesar de ter sido criada três anos antes da SUDENE, somente em quinze de janeiro de 1960 a referida lei foi regulamentada pelo Poder Executivo, e somente em três de fevereiro de 1960 tomou posse do órgão o primeiro superintendente. Fora nesta gestão, dos anos de 1960 e 1961, que se iniciou a instalação e montagem da estrutura da superintendência (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011).

Ao longo dos seus sete anos de existência na década de 1960, estiveram à frente da autarquia nove superintendentes. A gestão mais longa perdurou pouco mais de um ano e meio. Até 1967, foi feito muito pouco: foram realizadas viagens de reconhecimento da área superintendida, contratação de técnicos, subdivisão da área superintendida em sub-regiões homogêneas e um Plano de Aplicação dos Recursos de 1965 e 1966. Durante este período, o órgão atuou como um mero “organismo pagador de auxílios enumerados” (BRASIL, 1967), visto que as verbas previstas para o órgão eram pulverizadas por emendas na proposta orçamentária do Executivo, por parte do Congresso Nacional. Entre 1960 e 1964, toda a verba prevista para o órgão acabou sendo meramente repassada, e a partir de 1964, grande parte dela (BRASIL, 1967). As verbas com destino especificado por emendas não ocorrem em razão de uma análise previamente realizada ou em razão de um objetivo como o que possuem os órgãos de desenvolvimento regional. As verbas da autarquia não eram aplicadas em razão de critérios estabelecidos com vistas a uma estratégia definida em razão de uma concepção de desenvolvimento determinada e pensada especificamente para a região, como era a função do órgão.

O I Plano Diretor da Fronteira Sudoeste (1967-1969) foi apresentado após onze anos da criação da antiga SPVERFSP, em vinte de fevereiro de 1967. Apesar de se tratar de um Plano trienal, no primeiro ano com investimentos previstos — 1967, a autarquia planejou gastos muito abaixo do que considerava necessário para atuar sobre os pontos de estrangulamento da área superintendida, e muito abaixo dos gastos planejados para os anos de 1968 e 1969, visto que quando foi tomada a decisão de elaborar o Plano Diretor, já estava terminada a proposta orçamentária para 1967. Quando concluído o Plano, o orçamento já possuía caráter de lei e estava em execução (BRASIL, 1967).

No tocante aos investimentos, mais de 52% dos gastos previstos pelo Plano seriam destinados à infraestrutura (BRASIL, 1967). Entendida como principal ponto de estrangulamento ao desenvolvimento daquela região, esperava-se que, solucionado o problema da precariedade da infraestrutura produtiva daquela área, a iniciativa privada pudesse participar de forma mais ativa do processo de dinamização daquela economia.

No entanto, apenas oito dias após a apresentação do I Plano Diretor, o Decreto Lei nº 301 extinguiu a SPVERFSP e criou, no mesmo ato, a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste — SUDESUL, mantendo sua área de abrangência. E, no primeiro dia do mês de dezembro daquele mesmo ano, através da Lei nº 5.365, mais uma mudança ocorreu: a área de abrangência da SUDESUL foi alterada para a Região Sul do país, o que inclui inteiramente os estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Essa última alteração quase levou o I Plano Diretor à obsolescência, já que o mesmo cobria outra área (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011).

Todo o descrito acima evidencia que a SPVERFSP não possuía uma concepção de desenvolvimento que norteava<sup>4</sup> os trabalhos, e que não possuía algumas características necessárias a um órgão de desenvolvimento regional — como autonomia no processo de planejamento e verbas suficientes para planejar, ordenar a execução de projetos, fiscalizar os mesmos, etc.. Caracterizamos o período 1956-1967, portanto, como vácuo na experiência do planejamento na região sul.

### **3. A SUDESUL e o planejamento**

A Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul — SUDESUL — foi criada a partir da Lei nº 5.365, de primeiro de dezembro de 1967, a partir da Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (que, como já vimos, já possuía a sigla SUDESUL). Instituída no seio de um movimento nacional de fortalecimento dos organismos regionais, a Superintendência fora potencializada, lhe sendo atribuídos objetivos mais ambiciosos, como “planejar e promover a execução do desenvolvimento da região” e “coordenar e controlar a ação federal na área”.

Conforme o que fora discutido anteriormente, a nova superintendência, ao incorporar a SPVERFSP, herdou sua estrutura precária, seus problemas com relação ao quadro técnico e com as verbas, entre outros. Em razão disso, no período inicial de sua existência, a autarquia atravessou um período que autodenominou como “organização interna do sistema de planejamento” (BRASIL, 1989), que perdurou até o ano de 1969.

A década de 1970 marca o início de um novo momento no que respeita a operacionalidade da autarquia. Buscando superar outra de suas deficiências — desconhecimento da

---

<sup>4</sup> Ver nota 2.

realidade socioeconômica da Região Sul — herdada da SPVERFSP, tanto em razão da fragilidade do organismo regional extinto quanto em razão da mudança da área superintendida, a SUDESUL atravessou o período que denominou como “conhecimento da realidade e formulação de política” (BRASIL, 1989). Foi a partir deste momento que o vácuo na experiência do planejamento na Região Sul começou a ser superado. A autarquia elaborou, em 1971, o Plano de Desenvolvimento Regional, necessário para a organização interna do planejamento da superintendência e para a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento. A autarquia realizou, até meados de 1975, a maior parte dos seus estudos à cerca da área superintendida, e formulou a sua política mesorregional e suas estratégias microrregionais. Além disto, “nesses anos, a SUDESUL criou seus principais projetos sub-regionais” (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011).

Após o período de conhecimento da área superintendida, a autarquia chegou ao momento “auge do planejamento/início da crise e centralização do planejamento” (BRASIL, 1989), entre os anos de 1976 e 1978. Nesses anos (durante o governo Geisel) a autarquia implementou obras físicas e outras recomendações acumuladas no período anterior. No entanto, não avançou no reconhecimento da região superintendida, dado que ocorreu um processo de centralização do planejamento. Em razão disso, a autarquia se tornou um órgão repassador de verbas, que eram destinadas a projetos definidos de forma centralizada por grupos de interesses políticos, sem passar por análises próprias a um organismo de desenvolvimento regional. Dessa forma, os recursos da autarquia foram invertidos de forma esparsa, e a autarquia passou a atuar passivamente.

A partir de 1979, e adentrando a década perdida, durante todo o governo Figueiredo, a autarquia percorreu um dos piores momentos para o planejamento durante a sua existência, momento que denominou de “desestruturação do sistema de planejamento: execução de projetos federais” (BRASIL, 1989). Este fora o momento no qual a SUDESUL passou a sentir os efeitos da crise fiscal e financeira do Estado. A autarquia perdeu o poder decisório — que foi centralizado pela esfera federal — e passou a intervir de forma passiva no processo de planejamento. A autarquia entrou em contradição, portanto, com um de seus dois objetivos definidos pela sua lei de criação: “coordenar e controlar a ação federal na área”. Foi o período no qual o planejamento se desestruturou, e a autarquia passou a implementar projetos técnicos cuja decisão de implementação era tomada por segmentos políticos alheios ao papel da superintendência ou mesmo da Região Sul do país.

Após a redemocratização do país, no governo Sarney, mais precisamente entre os anos de 1986 e 1988, a autarquia atravessou um período de relativa euforia com relação ao futuro do planejamento. O período foi cunhado como “a retomada do planejamento” (BRASIL, 1989), e durante estes anos a autarquia se aproximou do BRDE, órgão de primeira importância no processo de planejamento da Região Sul. Juntos, os dois órgãos elaboraram as linhas prioritárias para a ação

desenvolvimentista na Região Sul, que foram levadas ao público através de um documento intitulado “Estratégia de Desenvolvimento para a Região Sul”. Todavia, o renovado fôlego do planejamento não tardou em se esvaír. Em razão dos ajustes fiscais, a partir de fins de 1988, já havia iniciado a crise institucional da autarquia, que levaria à sua extinção, no ano de 1990.

#### **4. O papel da economia da Região Sul e o Desenvolvimento mesorregional**

Superadas as carências de caráter inicial da autarquia, a partir do início da década de 1970 iniciou-se o período auge de sua atuação. Desta forma, a autarquia realizou estudos mais sofisticados sobre a economia da Região Sul, além de iniciar a formulação de sua política e estratégias de atuação. Neste período, todavia, o poder decisório estava concentrado na esfera federal. Definidos os objetivos gerais e específicos da nação (de forma ditatorial, pelos militares), cabia às superintendências de desenvolvimento mesorregional a função de promover o desenvolvimento de suas respectivas mesorregiões, compatibilizando seus projetos com aquele decidido em escala nacional. Segundo a SUDESUL: “A estratégia de desenvolvimento preconizada no projeto brasileiro empresta especial ênfase aos problemas de integração regional, que estão assumindo preponderante papel no quadro da política econômica regional” (BRASIL, 1969). Cabia à SUDESUL, portanto, o papel de integrar a economia da Região Sul à economia nacional<sup>5</sup>.

Com relação à característica da economia da região superintendida, segundo a autarquia, apesar de o Setor Terciário participar com 50% na formação do PIB regional (BRASIL, 1978a), o Setor Primário era o mais dinâmico da economia sulina. Além disso, este Setor empregava mais de 50% da mão-de-obra regional (BRASIL, 1976a): “Grande parte de sua economia está ligada ao Setor Primário (...). O Setor Primário gera 40% da renda e fornece insumos ao [Setor] Secundário que permitem a realização de mais da metade do produto industrial” (BRASIL, 1974a):

No total da renda produzida pela agropecuária brasileira, destaca-se a Região Sul, com cerca de 30% de participação. Examinando-se mais detidamente o Setor Primário regional, observa-se que a agricultura é a atividade de maior rendimento. O gado bovino, o suíno e o ovino, por seu turno, constituem a pujança da agropecuária (BRASIL, 1974a).

Após esse entendimento inicial, a autarquia pôde elaborar sua estratégia para o desenvolvimento da região superintendida. Segundo a autarquia, o volume da produção agropecuária havia crescido, até aquele momento, em razão da expansão da fronteira agrícola (BRASIL, 1976a). Todavia, não seria mais possível, já no curto prazo, promover o crescimento da produção deste Setor — de forma substancial — desta mesma forma, dado que as terras mais produtivas já se encontravam ocupadas (BRASIL, 1978b). Assim, para que se pudesse alcançar os objetivos da autarquia para a mesorregião, o aumento da produção agropecuária deveria ser incentivado através da modernização do Setor Primário, o que a autarquia convencionou chamar de

---

<sup>5</sup> Leia-se “integrar a economia da Região Sul à economia da Região Sudeste”.

“reestruturação da base sócioeconômica regional” (BRASIL, 1978b). Por consequência desse esforço modernizador, tendo-se em vista o estreito condicionamento do Setor de Transformação ao Setor Primário (BRASIL, 1978a) e utilizando-se de uma estratégia de integração inter-setorial, seria possível incentivar o crescimento da participação do Setor Secundário na formação da renda da mesorregião. Nas palavras da autarquia, tratava-se de “responsabilizar os setores agrícola e industrial pela manutenção do crescimento do produto regional, à taxa de 10% a.a. [ao ano].” (BRASIL, 1975)<sup>6</sup>.

Segundo entendimento da SUDESUL, o papel da economia da Região Sul na economia nacional era o de complementar da economia do Sudeste. As funções que a autarquia frequentemente mencionava como funções da economia da Região Sul dentro do sistema nacional eram: i) produtora de produtos Primários; ii) produtora de divisas (para o sistema nacional); iii) consumidora de produtos da Região Sudeste; e iv) atratora de fluxos migratórios, que enxugassem o contingente populacional da Região Sudeste.

Conforme discutido anteriormente, a autarquia ressaltava a necessidade de fomentar as indústrias ligadas ao setor mais dinâmico da economia da Região Sul, ou seja, àquelas ligadas diretamente ao Setor Primário, como a agroindústria. Em raros momentos em que a superintendência tratou de possível competição entre as indústrias da Região Sul com daquelas do centro dinâmico da economia nacional, se referia a setores industriais ligados diretamente à atividade primária, e isto em razão da estratégia da autarquia de promover o desenvolvimento autossustentável economicamente da região através da integração inter-setorial. Não se tratava, portanto, de setores de ponta, com maior dinamismo e capacidade de espriar desenvolvimento através de seu fator multiplicador. O desempenho desta função, na economia nacional, como se sabe, era reservado à Região Sudeste.

## **5. Estratégias localizadas**

Faziam parte das estratégias localizadas da SUDESUL dois conjuntos distintos de atividades: a primeira, pensada para toda a mesorregião, referia-se ao desenvolvimento intrarregional; a segunda se trata de atividades desempenhadas em quatro áreas selecionadas pela autarquia, nas quais o processo de planejamento foi conduzido sob a forma de projetos sub-regionais. Como cada um destes conjuntos de atividades possuía estratégias distintas entre si, os analisaremos separadamente.

---

<sup>6</sup> Como se pode perceber, em diversos documentos distintos, ao longo de todo o período no qual a SUDESUL realizou a maior parte dos estudos à cerca da área superintendida, a análise sobre a economia sulina possui grande invariabilidade. Em razão disso, ocorre o mesmo com sua estratégia. Mesmo após a redemocratização, isso não se modifica muito: é o que discutiremos em trecho das considerações finais.

## 5.1 Desenvolvimento Intrarregional

Desde o ano de sua criação, 1967, a SUDESUL se empenhou em aglutinar diferentes municípios em microrregiões social e economicamente homogêneas. Este empenho, segundo a autarquia, relacionava-se ao problema de que a divisão política dos estados sulinos gerava problemas à capacidade de gestão da autarquia, em razão da baixa eficiência das gestões municipais. Segundo a SUDESUL:

Extremamente difícil, ou mesmo impraticável, seria para a SUDESUL estabelecer contato direto com todos os 717 municípios que compõe a região. Além disso, tal relacionamento resultaria inoperante, em grande parte, devido à carência de capacidade administrativa de elevado número deles. Pode-se dizer até que a estrutura da maioria dos municípios é insipiente e desprovida de adequados padrões funcionais (BRASIL, 1972b).

No entanto, essa não era uma questão problematizada especialmente pela autarquia. Em vinte e cinco de fevereiro de 1967, através do Decreto Lei nº 200, foi definida nova função do Ministério do Interior: “o aperfeiçoamento das estruturas do governo local, não somente no plano administrativo como também na área dos serviços públicos essenciais, a partir de um esquema de planejamento básico em escalas municipal e regional” (VIZIOLI, 1998).

O Programa de Ação Concentrada — PAC, criado através da portaria 214, de onze de junho de 1969, possuía o objetivo de “promover, por etapas, o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas em todo o país, mediante a implantação de providências a serem adotadas, de forma coordenada, pelos órgãos do Ministério” (VIZIOLI, 1998). Ainda, segundo a mesma autora:

Os objetivos fundamentais do PAC iam desde a implementação do processo de planejamento nos municípios selecionados, através da elaboração de instrumentos adequados e da ação comunitária, até a execução dos projetos setoriais indicados como prioritários nos Planos elaborados, dando-se ênfase maior para o financiamento, aos que se referiam a: saneamento básico, formulação do programa habitacional e organização dos serviços administrativos municipais (VIZIOLI, 1998).

Em razão disso, a partir de 1970, foi iniciado um processo de criação de associações de municípios<sup>7</sup>. O que se pretendia com a criação dessas associações era estreitar laços entre as administrações municipais, com o fim de fortalecer o poder decisório a nível microrregional e de possibilitar o diálogo entre a SUDESUL e as gestões localizadas. Boa parte da atuação da autarquia, neste sentido, foi realizada na forma de auxílio técnico aos municípios, para que pudessem ser criadas as associações de municípios.

Entre 1969 e 1974, a SUDESUL permaneceu firmando convênios com o SERFHAU — Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — organismo autárquico responsável pela gestão do Programa de Ação Concentrada (PAC) e do Plano de Desenvolvimento Local Integrado. O objetivo

---

<sup>7</sup> Para a divisão dos municípios em microrregiões homogêneas, o PAC utilizou as conclusões dos trabalhos “Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas” e “Subsídios à regionalização”, do IBGE, de 1968, que continham uma proposta de subdivisão do país em municípios com certas semelhanças econômicas, sociais e físicas.

destes convênios era de que fossem elaborados Planos de Desenvolvimento Local Integrado, para que se pudessem definir estratégias localizadas para promover o desenvolvimento microrregional, e mesmo a nível municipal, da área superintendida. Para elaboração do Plano, a autarquia levou em consideração as demandas dos próprios municípios, apesar de subordiná-las ao entendimento da autarquia sobre as necessidades dessas áreas.

Foram concluídos, em 1973, os estudos sobre as dinâmicas urbanas da mesorregião (desenvolvidas pelas Universidades Federais de cada um dos estados sulinos). A partir daí, deveria iniciar a elaboração de um conjunto de projetos, dos quais a SUDESUL levou a cabo somente o Plano Diretor da Região Metropolitana de Porto Alegre (BRASIL, 1974a).

Em 1974, quando o SERFHAU foi extinto, a SUDESUL incorporou as funções técnicas desempenhadas pela Coordenação Regional Sul do órgão. Permaneceu realizando essa função até fins da década de 1970, em razão de seu objetivo de melhor articular-se com as unidades municipais (e microrregionais) de gestão. Em termos gerais, portanto, a atividade da SUDESUL no tocante ao desenvolvimento intrarregional foi realizada em termos de auxílio técnico às associações de municípios.

Tratando sobre a estratégia da autarquia propriamente dita, com relação ao desenvolvimento urbano, parece-nos que a lógica era, realmente, a da busca pela manutenção da hegemonia da classe dirigente. Como é sabido, o Golpe Militar de trinta e um de março de 1964 foi uma resposta, em grande medida, às tentativas do governo João Goulart de implementar reformas de base. As reformas de base acabaram por conquistar o apoio de determinados setores da sociedade, o que limitava a capacidade da elite militar de conquistar a hegemonia de seu regime político autoritário na ausência de um projeto reformista. Neste sentido, podemos perceber que os estudos a cerca do desenvolvimento urbano da SUDESUL estavam vinculados à estratégia dos militares para a conquista da hegemonia no período pós-golpe. O próprio SERFHAU, criado poucos dias antes do Golpe (vinte e um de março de 1964, através da Lei nº 4.380), acabou por ser utilizado como parte da estratégia militar, ao invés de ser simplesmente abandonado enquanto projeto. No entanto, como se viu acima, este organismo veio a ser extinto em 1974, o que remonta à ideia de falta de interesse da gestão militar em reformas urbanas (e sociais) de maior vulto<sup>8</sup>.

## **5.2 Projetos sub-regionais**

Para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), em 1971, a autarquia procedeu com um estudo à cerca da realidade territorial da Região Sul, com a finalidade de detectar disparidades microrregionais. Segundo a autarquia:

---

<sup>8</sup> Ver nota 3.

[O] objetivo era o de detectar, em sua área de atuação, espaços que revelassem maior carência relativa de infraestrutura econômica e social, para, em segunda etapa, tratar de investigar possíveis caminhos operacionais que permitissem minorar ou eliminar os problemas identificados, **sempre que [quando]<sup>9</sup> a área potencialmente pudesse exercer uma função importante do ponto de vista estadual e macrorregional** (BRASIL, 1973). [grifo nosso]

Desta forma, foram selecionados os três espaços prioritários. As microrregiões selecionadas foram: uma área de 72.000 km<sup>2</sup> no sudoeste do Rio Grande do Sul; uma área de 50.000 km<sup>2</sup> no noroeste do Paraná; e uma área de 9.500 km<sup>2</sup> no litoral sul de Santa Catarina (BRASIL, 1973). No mesmo ano, a SUDESUL absorveu a Secretaria Executiva e a Assessoria Jurídica da Sessão Brasileira da Comissão da Lagoa Mirim. A partir daí, o Projeto de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim passou a fazer parte importante do planejamento da autarquia, tornando-se um dos seus quatro grandes projetos sub-regionais (BRASIL, 1974b).

O objetivo da autarquia, nestes quatro projetos, era o de promover o surgimento de Polos de Desenvolvimento (PERROUX), a partir de Polos de Crescimento (PERROUX) já existentes nessas regiões, que se formaram em razão da proximidade com áreas produtoras de matérias primas. Para alcançar esse objetivo, a autarquia buscava a integração inter-setorial no interior dessas microrregiões.

Em relação à articulação do planejamento efetuado nestes projetos sub-regionais com as diretrizes decididas centralizadamente pelo governo ditatorial:

Os projetos foram articulados dadas as suas características estratégicas para um Estado com forte caráter militar, como era o caso do Brasil nessa época: Sudoeste do Rio Grande do Sul — por conta de ser uma região de fronteira; Noroeste do Paraná — devido à singular produtividade dos seus solos; Litoral Sul de Santa Catarina — em função da disponibilidade do carvão; e Lagoa Mirim — por conta da singular oportunidade de estreitar relações com o Uruguai (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011).

Em relação à citação acima, cabe uma ressalva: as determinações escolhidas pelos autores para tentar demonstrar as razões que levaram a SUDESUL a escolher estas áreas como alvo da ação planejadora — ao invés de outras — são na verdade as suas determinações mais relevantes. A escolha de uma determinada área para ser alvo da atuação estatal é resultado não de uma razão única que a determina, mas sim de um conjunto de razões que a determinam. Em razão disto, diferentemente dos autores citados, tentaremos demonstrar as múltiplas determinações, quais sejam, do ponto de vista econômico, político e social.

### 5.2.1 O Sudoeste-1 e o desenvolvimento do Setor Primário

---

<sup>9</sup> Mesmo nos documentos da SUDESUL, como neste trecho, fica claro que na ausência de “potencialidades”, por mais que uma determinada área fosse relativamente carente de infraestrutura econômica e social, a área não seria eleita como alvo da ação planejadora da autarquia. É a subordinação do social ao econômico.

Logo após a sua criação, mais especificamente no ano de 1968, a SUDESUL iniciou a elaboração de estudos na região Sudoeste do Rio Grande do Sul. Segundo análise da autarquia, a economia dessa microrregião se baseava na atividade primária. Todavia, em razão da formação geológica da área, a mesma sofria os efeitos da escassez de água durante os períodos de estiagem, enquanto que, durante os períodos de chuvas, a região sofria sequentes inundações, que a autarquia chegou a adjetivar como “calamitosas”.

Após o período de conhecimento das potencialidades e problemas da área, o projeto surgiu em 1969, com a finalidade de desenvolver os setores agrícola e pecuário. Segundo a SUDESUL, esta região era responsável por 30% da produção da pecuária do estado do Rio Grande do Sul e de 7% da produção agrícola (BRASIL, 1975).

A estratégia da autarquia era a de incentivar as unidades produtoras rurais através da realização de obras emergenciais (como no caso de abertura de poços, já que os problemas relacionados à estiagem seriam solucionados caso os produtores tivessem acesso à reserva aquífera) e da disponibilização do necessário auxílio técnico para a reformulação das técnicas produtivas. Desta forma, a SUDESUL esperava conseguir modernizar o Setor Primário da região, abrindo possibilidades, inclusive, de realizar investimentos na construção de agroindústrias.

Segundo GOULARTI FILHO, ALMEIDA e MESSIAS:

Até 1974, essa era a principal frente de atuação da SUDESUL (BRASIL, 1974a), isto porque a autarquia se encontrava ainda na fase de “conhecimento da realidade” e de formulação de políticas regionais (BRASIL, 1989), ou seja, realizava estudos nas áreas onde seriam constituídos, mais tarde, os outros três grandes projetos sub-regionais da autarquia. Em um documento que faz uma análise retrospectiva da SUDESUL desde 1967, chamado “Relatório de Atividades”, publicado em 1989, o projeto Sudoeste-1 já não é mais citado, demonstrando o seu abandono ao longo da década (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011).

Portanto, apesar de não terem sido implementadas muitas medidas, os fatores que condicionavam a autarquia a escolher essa área como alvo da sua ação planejadora, eram: do ponto de vista econômico, a necessidade de melhorar a infraestrutura produtiva e a possibilidade de promover o surgimento de indústrias relacionadas ao beneficiamento de produtos Primários na região; do ponto de vista político, em razão de se tratar de uma região de fronteira; e, do ponto de vista social, a população se beneficiaria com as soluções para os problemas da estiagem e das enchentes, da melhoria da infraestrutura e do projeto de eletrificação rural<sup>10</sup>.

### **5.2.2 O Noroeste do Paraná e a preservação da produtividade dos solos**

---

<sup>10</sup> Ver nota 3.

Neste projeto, a autarquia representou um papel Secundário. Os primeiros estudos à cerca da área foram efetuados entre os anos de 1970 e 1973. No primeiro momento, até o ano de 1972, competiu à SUDESUL somente mapear a microrregião. Posteriormente, em 1973, competiu à autarquia realizar os estudos necessários a possibilitar a reestruturação das atividades produtivas que utilizavam os solos daquela área (BRASIL, 1977). Já o mesmo processo, observado nas zonas urbanas fora iniciado pelo rápido crescimento populacional das comunidades e pelo processo de urbanização daí proveniente (BRASIL, 1976b).

Em 1974, foi criado o Conselho Diretor do Projeto Noroeste do Paraná e, no ano de 1975, por conta da instalação da Secretaria Técnica do Conselho Diretor do projeto, o mesmo ingressou em uma fase de intensa implementação das recomendações acumuladas até aquele momento.

Segundo a autarquia, a degradação dos solos desta microrregião havia ocorrido em razão do processo de exploração predatório daqueles solos. A atividade agropecuária havia sido — até aquele momento — praticada de forma precária, com baixo grau de modernização das técnicas e dos instrumentos produtivos. Seria necessário, portanto, modernizar o setor agropecuário, o que acarretaria na contenção da degradação dos solos (BRASIL, 1974a).

Apesar de a SUDESUL contribuir com um terço dos recursos necessários à execução do projeto, a gestão administrativa do mesmo acabou por ficar a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento. Em razão disso, não é possível encontrar as estratégias da autarquia no processo de implementação das recomendações. No entanto, é possível encontrar uma estratégia com relação à seleção da área, já que claramente havia interesse da autarquia na execução deste projeto — afinal de contas, nesta região era produzida boa parte do total da produção do setor mais dinâmico da economia da mesorregião —, como se pode perceber na forma como a autarquia procedeu. Ainda que a autarquia não tenha feito a gestão do projeto como um todo, realizou estudos e fomentou um terço das atividades.

Neste contexto, eram fatores relevantes para a escolha dessa área como alvo da ação planejadora, por parte da SUDESUL: do ponto de vista econômico, em razão do expressivo dinamismo do Setor Primário da microrregião; do ponto de vista dos interesses políticos, por se tratar de uma região fronteira; do ponto de vista dos benefícios sociais, a população se beneficiaria dos efeitos multiplicadores gerados na economia da área, em razão da potencialização do Setor Primário que seria resultado do combate à erosão e da modernização das técnicas produtivas<sup>11</sup>.

### **5.2.3 O Litoral Sul de Santa Catarina e o Polo de Desenvolvimento**

---

<sup>11</sup> Ver nota 3.

A região carbonífera catarinense — única região do Brasil na qual existia exploração de carvão coqueificável — foi alvo da ação estatal e da iniciativa privada desde fins do século XIX. A partir do início da década de 1970, a SUDESUL passou a coordenar a ação estatal na área, através da criação do Projeto Litoral Sul de Santa Catarina. Competia à autarquia a tarefa técnica de “coordenar, a nível federal, os demais órgãos envolvidos” (BRASIL, 1972). A estratégia da autarquia neste projeto era o de promover o surgimento de um Pólo de Desenvolvimento (PERROUX) a partir do Polo de Crescimento (PERROUX) que existia na região carbonífera catarinense. Segundo a autarquia:

O projeto se propõe a promover o desenvolvimento integrado [do Litoral Sul de Santa Catarina] (...) por meio de instrumentos diversos, dentre os quais ressalta a implantação de um Complexo Industrial, com base nos recursos minerais existentes na área (...) (BRASIL, 1972).

Em documento elaborado pela SUDESUL, intitulado “Plano de Operações do Projeto Litoral Sul de Santa Catarina”, a ação da autarquia nesta microrregião se justificava em razão do papel estratégico que a singular presença de carvão coqueificável conferia à região, e não em razão de seu atraso econômico. O objetivo do projeto era o de potencializar o poder desta microrregião para que ela fosse capaz de exercer seu papel singular no crescimento mesorregional. Como o desenvolvimento econômico dessa área ficaria estagnado na ausência de incentivos exógenos (segundo leitura da própria autarquia), e dado que a função dessa microrregião era o de produtora de matérias-primas para setores produtivos estratégicos (siderurgia), fazia-se necessária a ação planejadora.

Segundo a autarquia, para que se pudesse diminuir as disparidades regionais, seria necessário criar nas áreas satélites algumas condições que existiam no polo (BRASIL, 1973). Isso seria alcançado, segundo a autarquia:

Para isso, no caso da indústria, a viabilização de determinadas unidades produtivas nas áreas periféricas exige a montagem de complexos, definindo-se estes como um conjunto de empresas integradas horizontalmente e verticalmente a partir de um investimento motor, que se alicerce em um determinado tipo de vantagem locacional existente na periferia (BRASIL, 1973).

Algumas das “vantagens locais” que a autarquia encontrou nessa região eram a presença do carvão coqueificável, a excelente localização do porto de Imbituba, entre outras. Isto posto, faltava realizar o “investimento motor” na área. Segundo GOULARTI FILHO, ALMEIDA e MESSIAS:

A implantação da Indústria Carboquímica Catarinense (ICC) constitui-se num investimento vertebral de todos os outros realizados no projeto, além de justificar a seleção dessa área para objeto da ação planejadora. A partir do mesmo, foram realizadas obras de melhoramento da infraestrutura social básica (viária, urbana, fornecedora de água potável).

Além disto, também estavam no Projeto ações referentes ao abastecimento de produtos agropecuários, para suprir o esperado aumento da demanda que aconteceria dado o intenso processo de urbanização proveniente da instalação da indústria carboquímica; e qualificação da força de trabalho para atender à atividade que surgiria através do efeito multiplicador dos investimentos estatais (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011).

Neste contexto, entendemos que os fatores que condicionaram a autarquia à escolha dessa área como alvo da sua ação, foram: do ponto de vista econômico, a presença do carvão coqueificável e a oportunidade de engendrar um Polo de Desenvolvimento, a partir de um Polo de Crescimento já existente; e, do ponto de vista político, a questão do problema da Balança de Pagamentos — que foi ocasionada pelo I choque do petróleo, em 1973, e cuja solução passava pela mudança da composição da matriz energética nacional —, o que nos remete a uma questão de autonomia política nacional. Com relação às determinações sociais, apesar dos benefícios sociais que poderiam ter sido gerados a partir da instalação da ICC (conforme se pode ler na citação anterior), entendemos que o projeto causou também uma série de graves problemas socioambientais à região carbonífera catarinense.

#### **5.2.4 A Lagoa Mirim e o estreitamento de relações com o Uruguai**

Projeto antigo, de interesse dos governos do Brasil e do Uruguai, a área coberta pelo Projeto Lagoa Mirim cobria parte dos territórios de ambos os países. Para que ambos os governos pudessem melhor se articular para executá-lo, fora instituída a Comissão Mista Brasileiro-Uruçuia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim — CLM — em vinte e seis de abril de 1963. Para realizar os estudos à cerca da área, a CLM obteve colaboração do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD — e da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação — FAO (BRASIL, 1974b).

A relação da SUDESUL com este projeto teve início no dia vinte e nove de novembro de 1971. Através do Decreto nº 69.619, foi constituído na autarquia o Departamento da Lagoa Mirim. Como este era um projeto de grande interesse estratégico para a o governo militar, a partir de então este projeto passou a ser um dos quatro maiores da autarquia.

As principais atividades econômicas da região eram a pecuária e a cultura extensiva do arroz. No entanto, a lagoa sofria invasão de águas oceânicas, o que prejudicava as atividades ali desempenhadas. Buscando a potencialização do Setor Primário da região, o projeto previa a construção de uma barragem-eclusa no canal São Gonçalo, para evitar a entrada de águas oceânicas na lagoa. A construção do mesmo fora iniciada em 1972 (BRASIL, 1974b).

Existia, ainda, o Plano de Operações do Projeto de Desenvolvimento da Bacia do Rio Jaguarão. Destes, destaca-se:

(...) a construção de uma Usina Hidrelétrica de 40 MW em Passo do Centurião, que iria permitir interligação dos sistemas elétricos dos dois países através da Central Térmica

Presidente Médici, em Candiota; b) irrigação de 91.000 hectares, aproximadamente, para desenvolvimento agrícola; c) desenvolvimento industrial, incluindo indústrias de processamento de produtos agropecuários, a serem abastecidas pelo desenvolvimento agrícola citado anteriormente; d) melhoramento da infraestrutura rural e urbana (GOULARTI FILHO, ALMEIDA, MESSIAS, 2011)

Como se pode perceber, existia uma articulação entre os projetos dentro do Plano. A estratégia utilizada foi a de estabelecer na área a infraestrutura produtiva necessária ao desenvolvimento de outras atividades, como indústrias para beneficiamento de produtos Primários, por exemplo. Realizado isso, seria possível à região desenvolver-se de forma economicamente autossustentável.

Foram múltiplas as razões do governo ditatorial para a seleção desta área como alvo do planejamento. Em geral, os determinantes foram: do ponto de vista econômico, a possibilidade de potencializar o Setor Primário daquela região e de estabelecer ali a agroindústria; do ponto de vista político, por se tratar de uma região de fronteira e em razão da singular oportunidade do governo brasileiro de estreitar laços com o Uruguai; e, do ponto de vista social, a população se beneficiaria com a geração de empregos e a melhoria da infraestrutura. Como nos outros projetos, é perceptível que os benefícios sociais, aqui, eram gerados indiretamente, apenas como consequência da ação estatal na área, cujos objetivos eram, antes, promover o desenvolvimento de certos setores econômicos e implementar algumas estratégias dos militares, de interesse político<sup>12</sup> — como demonstrar presença em regiões de fronteira.

## **6. A atuação da SUDESUL**

É muito comum, nos documentos oficiais publicados pela autarquia entre os anos de 1967 — ano a partir do qual a autarquia iniciou sua atividade de forma mais eficiente — e 1976-1978 — anos entre os quais iniciaram, para a SUDESUL, problemas referentes às verbas e autonomia — encontrar Planos, projetos e programas, estabelecimento de roteiros de trabalho, de atividades a serem iniciadas posteriormente, etc.. No entanto, a partir de 1978, a autarquia entrou em um novo ciclo, por assim dizer, no qual caíram os seus volumes de verbas e a autarquia perdeu a principal característica de um organismo autárquico: a autonomia no processo decisório (se é que um dia o teve). Em razão disso, grande parte do que a autarquia planejou nos períodos que autodenominou como “conhecimento da realidade e formação de política” (1970-1975) e “auge do planejamento/início da crise e centralização do planejamento” (1976-1978) não foram efetivamente realizados, dado que a autarquia perdeu seu poder decisório e se tornou um organismo repassador de verbas.

---

<sup>12</sup> Ver nota 3.

Pudemos perceber a diferença existente, no que concerne à autonomia no processo de planejamento, entre a SUDESUL e as suas congêneres SUDECO, SUDAM e SUDENE. Conforme se pode ler na lei de criação da SUDENE (Lei nº 3.692, de quinze de dezembro de 1959), caso particular na história do desenvolvimento regional brasileiro pautado no Estado como agente planejador:

Art. 2º: A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades: a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste (...). (BRASIL, 1959).

Ainda, conforme se pode ler na lei de criação da SUDAM (Lei nº 5.173, de vinte e sete de Outubro de 1966):

Art. 10º: São atribuições da SUDAM: (...) j) sugerir, relativamente à Amazônia, as providências necessárias à criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos ou entidades, tendo em vista a sua capacidade ou eficiência e a sua adequação às respectivas finalidades (BRASIL, 1966).

Evidente, como se percebe acima, que SUDENE e SUDAM possuíam, desde a sua criação, maior autonomia no processo de planejamento. Não fazia parte da estrutura da SUDESUL a ideia de autonomia no processo de planejamento da mesma forma como a ideia se manifestava na SUDENE e na SUDAM, que podiam mesmo, respectivamente, “propor diretrizes para o desenvolvimento” de sua mesorregião e “sugerir, relativamente à Amazônia, as providências necessárias à criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos ou entidades”. As diretrizes que norteavam<sup>13</sup> os trabalhos da SUDESUL, antes disso, eram todas decididas de forma central, pelo governo federal.

Pudemos constatar que o entendimento da SUDESUL sobre o papel da economia da Região Sul na economia nacional era de que cabia à região superintendida a função de complementar da economia da Região Sudeste. Desta forma, partindo da análise de que o setor mais dinâmico da economia da Região Sul era o Primário e de que não seria mais possível aumentar o volume da produção deste setor através da expansão da fronteira agrícola, a autarquia desenvolveu sua estratégia mesorregional, que era a de modernizar o Setor Primário. Isso permitira a autarquia compatibilizar a sua ação planejadora às diretrizes decididas centralizadamente pelo governo federal.

Eram algumas estratégias localizadas da autarquia: i) a formação de Pólos de Desenvolvimento (a partir de Polos de Crescimento já existentes, que se formaram em razão da proximidade com áreas produtoras de matérias primas); ii) a integração intersetorial (principalmente àquela interligação entre o Setor Secundário e o Setor Primário, que favoreceria ao aquecimento e modernização do setor mais dinâmico da economia regional); iii) incentivo à criação de associações

---

<sup>13</sup> Ver nota 2.

de municípios; e iv) desenvolvimento de projetos em quatro grandes áreas, consideradas prioritárias pela autarquia, em razão de seu papel estratégico para os governos militares.

Em relação à concepção de desenvolvimento, podemos perceber claramente que estes se adequaram à ótica da Ditadura Militar. A SUDESUL não foi um organismo que ofereceu resistência à Ditadura. Criada no seio da Ditadura Militar, foi largamente utilizada para fins estratégicos militares, como o de ocupação de regiões de fronteira e aproveitamento de recursos naturais e para justificar a existência do sistema político, através de alguns poucos benefícios sociais que acabaram auxiliando a classe dirigente (os militares) na manutenção da hegemonia do sistema político ditatorial. Não fazia parte da intenção da autarquia a elaboração de um projeto de desenvolvimento capaz de propiciar conquistas sociais de maior vulto. Segundo Scherer:

(...) a atividade de planejamento não pode em si responder pelas melhorias das condições de qualquer área caso se apoie na pura racionalidade instrumental, desvinculada da necessária visão de síntese e de um compromisso social explícito (SCHERER, 1987, p. 6).

Nosso entendimento sobre a concepção de desenvolvimento da SUDESUL é a de que o mesmo era aquele que se pode compreender a partir da racionalidade instrumental — o desenvolvimento era entendido pela autarquia a partir da lógica do progresso técnico científico. Partindo desta ideia, a autarquia acabou por coordenar um projeto de modernização conservadora na Região Sul. Mesmo após a redemocratização, como se pode perceber em documento publicado pela autarquia em 1987 e intitulado “Estratégia de desenvolvimento para a Região Sul”, a concepção de desenvolvimento não era muito distinta daquela encontrada no período ditatorial<sup>14</sup>. Em relação ao modo de pensar da SUDESUL na década de 1970, pode-se perceber que se mantêm inalteradas algumas das ideias mais relevantes ao processo de planejamento, como: o papel da economia da Região Sul na economia nacional (que convencionamos chamar de “complementar da economia do Sudeste”, nesse artigo); o entendimento sobre qual seria o setor mais dinâmico da economia da Região Sul (Primário); e a necessidade de modernizar a produção deste setor. No entanto, pode-se perceber uma alteração importante neste documento de 1987: apesar de ser apontada pela autarquia a necessidade de modernizar-se o Setor Primário, uma das consequências da mecanização do campo é vista como negativa: o êxodo rural (isto porque criava contingentes populacionais marginalizados no perímetro urbano e porque a taxa de modernização do Setor Primário, dada a taxa de redução da mão-de-obra rural, conduziria a pequenas elevações na taxa de crescimento do Setor Primário). Todavia, na impossibilidade de aliar o objetivo de melhorar o padrão de vida da população rural

---

<sup>14</sup> Isto porque, como se sabe, a redemocratização do país foi uma revolução essencialmente burguesa, de cima para baixo (com eleições indiretas, inclusive, dada a derrota parcial do movimento “Diretas Já”); modificou-se o sistema político para que as elites pudessem se manter na condição de tais.

com o de modernizar o Setor Primário, a autarquia recorria a soluções, no mínimo, discutíveis: o aumento da produção do Setor Primário deveria ser buscado ao mesmo tempo e na mesma intensidade em que deveriam ser buscados o aumento da quantidade de empregos urbanos e o direcionamento dos fluxos migratórios às regiões de expansão da fronteira agrícola em direção ao interior — Regiões Norte e Centro-Oeste (já que era função da Região Sul, no sistema nacional, atrair fluxos migratórios, e não expulsar contingentes populacionais para a Região Sudeste).

## 7. Considerações Finais

O discurso nacional desenvolvimentista, comum a pensadores de orientação política tanto de direita quanto de esquerda, abre a possibilidade — para a classe dirigente — de obscurecer os reais motivos de seu esforço modernizador (a modernização conservadora — necessária à formação de um bloco hegemônico em razão dos interesses da classe dominante), de sua busca pelo progresso técnico-científico. Nos documentos publicados pela SUDESUL é muito comum encontrar a argumentação de que o objetivo final do processo de planejamento seria a melhoria da qualidade de vida da população — algo que, conforme discutimos anteriormente, não condizia com as medidas tomadas pela autarquia. No entanto, esse discurso acabou por desempenhar a função de ocultar o conteúdo contraditório do processo de planejamento. Através de discursos como estes, e de *modus operandi*<sup>15</sup> semelhantes ao da SUDESUL, a Ditadura Militar pôde — enquanto a economia se beneficiava de altas taxas de crescimento — formar um bloco hegemônico nacional, reunindo todas as classes sociais em torno de seu projeto de sociedade, autoritário e burguês — antidemocrático e reacionário.

Neste sentido, vamos além de Rebeca Scherer no que respeita a postura cética com relação ao desenvolvimento econômico: o compreendemos como um processo essencialmente contraditório, em permanente devir, de substituição de relações e padrões de produção pré-capitalistas por aqueles mais sofisticados do ponto de vista da lógica do progresso técnico-científico. Ainda, entendemos que a lógica do progresso técnico-científico está subordinada à lógica sistêmica da valorização do valor. Desta forma, um processo de desenvolvimento desencadeado no seio da sociedade capitalista possuirá um viés socialmente comprometido se, e somente se, este viés for conveniente à lógica da valorização do valor (independentemente de qual seja a classe dirigente). Neste sentido, o desenvolvimento econômico — apesar de ter sido e permanecer sendo pensado a partir de correntes mais críticas (em economia, as heterodoxas) — trata-se, no fundo, de um processo essencialmente capitalista, o que nos leva a considerar inadequado não somente o

---

<sup>15</sup> Do latim, “modo de operação”.

modelo de planejamento da autarquia em questão, mas sim todo e qualquer projeto de reforma burguesa que obscureça o conteúdo contraditório do sistema capitalista.

## Referências Bibliográficas

### Documentos

- BRASIL (1968). Ministério do Interior. **10 anos de atividades 1967-1977**. Porto Alegre, 1978a.
- \_\_\_\_\_. (1972). Ministério do Interior. **A Integração, o Desenvolvimento da Região Sul e o Ministério do Interior**. Porto Alegre: SUDESUL, 1972b.
- \_\_\_\_\_. (1974). Ministério do Interior. **A instituição e suas atividades**. Porto Alegre, 1974a.
- \_\_\_\_\_. (1976). Ministério do Interior. **A instituição e suas atividades**. 4 ed. Porto Alegre, 1976a.
- \_\_\_\_\_. (1974). Ministério do Interior. **As funções da região sul no âmbito do sistema nacional e a ação da SUDESUL**. Porto Alegre: SUDESUL, 1974c.
- \_\_\_\_\_. (1972). Ministério do Interior. **Associações de municípios de Santa Catarina (Microrregiões programas)**. Porto Alegre: SUDESUL, 1972.
- \_\_\_\_\_. (1978). Ministério do Interior. **Dinâmica e Diagnóstico da Região Sul**. Súmula Preliminar – Circulação Restrita. Porto Alegre, 1978b.
- BRASIL (1987). Ministério do Interior. **Estratégia de desenvolvimento para a Região Sul**. Porto Alegre, 1987.
- \_\_\_\_\_. (1975). Ministério do Interior. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – Programa de ação do governo para a Região Sul 1975-79**. Versão preliminar. Porto Alegre, 1975.
- \_\_\_\_\_. (1974). Ministério do Interior. **Plano de desenvolvimento da bacia da Lagoa Mirim**. Porto Alegre, 1974b.
- \_\_\_\_\_. (1973). Ministério do Interior. **Plano de operações do Projeto Litoral Sul de Santa Catarina**. Porto Alegre, 1973.
- \_\_\_\_\_. (1967). Ministério do Interior. **Primeiro Plano Diretor 1967-1969**. Porto Alegre, 1967.
- \_\_\_\_\_. (1976). Ministério do Interior. **Projeto Noroeste do Paraná — Documento informativo**. Porto Alegre, 1976b.
- \_\_\_\_\_. (1977). Ministério do Interior. **Projeto Noroeste do Paraná — Série informativa nº 2**. 2. ed. Porto Alegre, 1977.
- \_\_\_\_\_. (1969). Ministério do Interior. **Relatório das atividades da SUDESUL – mês de março de 1969**. Porto Alegre, 1969.
- \_\_\_\_\_. (1989). Ministério do Interior. **Relatório de atividades -1989**. Porto Alegre, 1989.

### Leis

- BRASIL (1964). **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em 25 de março de 2012.
- \_\_\_\_\_. (1967). **Decreto Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, aprova o Primeiro Plano Diretor, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, cria a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste - SUDESUL - e dá outras providências. Disponível em <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 05 de maio de 2012.
- \_\_\_\_\_. (1956). **Lei nº 2.976, de 28 de novembro de 1956**. *Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País*. Disponível em <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 05 de maio de 2012.
- \_\_\_\_\_. (1959). **Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959**. *Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências*. Disponível em <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 05 de maio de 2012.
- \_\_\_\_\_. (1964). **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. *Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acesso em 25 de março de 2012.
- \_\_\_\_\_. (1966). **Lei nº 5.173, de vinte e sete de Outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Disponível em <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 14 de março de 2012.
- \_\_\_\_\_. (1967). **Lei nº 5.365, de 01 de dezembro de 1967**. *Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=117830>>. Acesso em 25 de março de 2012.

\_\_\_\_\_ (1990). **Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal e dá outras providências. (Plano Brasil Novo). Disponível em <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em 05 de maio de 2012.

### **Livros, Artigos e Teses**

BRANDÃO, Carlos Antônio (2007). **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

CAMPOS, M. D. (1999). **Nortear vs NORTEar: Representações e apropriações do espaço entre emoção, empiria e ideologia**. Rio de Janeiro: Documenta, VI, N° 8, Programa de Mestrado e Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social & (EICOS)/Cátedra UNESCO de Desenvolvimento Durável/UFRJ.

FERREIRA, Sylvio Mario Puga (1999). **“Planejamento e Políticas Públicas na Amazônia: As Experiências da Sudam e Suframa”**. In: KON, Anita. Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1970). Departamento de Geografia. **Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas, 1968**. Rio de Janeiro: O departamento.

\_\_\_\_\_ (1968). Departamento de Geografia. **Subsídios à regionalização**. Rio de Janeiro: O departamento.

GOULARTI FILHO, Alcides; ALMEIDA, André Scholl; MESSIAS, Talita Alves de (2011). **A trajetória da SUDESUL e as políticas de desenvolvimento regional para o sul do Brasil 1967-1990**. In: V Encontro de Economia Catarinense, Sessão Temática: História Econômica, Florianópolis. Disponível em:

<[www.apec.unesc.net/V\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Hist%C3%B3ria%20Econ%C3%B4mica/A%20TRAJET%C3%93RIA%20DA%20SUDESUL%20E%20AS%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20DESENVOLVIMENTO.pdf](http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Hist%C3%B3ria%20Econ%C3%B4mica/A%20TRAJET%C3%93RIA%20DA%20SUDESUL%20E%20AS%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20DESENVOLVIMENTO.pdf)>. Acesso em 18 de março de 2012.

\_\_\_\_\_ (2011). **Instituições e Desenvolvimento: Uma análise comparativa das Superintendências de Desenvolvimento Regional no Brasil 1970-1990**. In: 5tas Jornadas de Historia Económica, Montevideo. Disponível em: <[www.audhe.org.uy/images/stories/upload/pdf/instituies%20e%20desenvolvimento.pdf](http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/pdf/instituies%20e%20desenvolvimento.pdf)>. Acesso em 18 de março de 2012.

GOULARTI FILHO, Alcides (2007). **Formação Econômica de Santa Catarina**. 2. ed. rev., Ed. da UFSC. Florianópolis.

GRAMSCI, Antonio (1991). **Cartas do cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (1984). **Manifesto do Partido Comunista**. 4 ed. São Paulo: Editora Global.

MARX, Karl (1859). **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Disponível em:

<[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_fontes/acer\\_marx/tme\\_15.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/tme_15.pdf)>. Acesso em 23 de março de 2012.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando A. (2009). **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. Cidade: Editora UNESP.

PERROUX, François (ANO). **A economia do século XX**. Cidade: Editora XXX.

RABELO, Giani (2007). **Entre o hábito e o carvão: pedagogias missionárias no sul de Santa Catarina na segunda metade do século XX**. Porto Alegre. Disponível em:

<[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=109407](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=109407)>. Acesso em 25 de março de 2012.

SCHERER, Rebeca (1987). **Descentralização e planejamento urbano no Município de São Paulo**. São Paulo: Editora da FAU/USP.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue (1998). **Planejamento Urbano no Brasil: A experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal**. São Paulo. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-16032011-101000/fr.php>>. Acesso em 25 de março de 2012.