



Universidade

Estadual de Campinas



Instituto de Geociências
Departamento de Geografia

Gemerson Braz Santos

Estado e Desenvolvimento: A importância das políticas de Estado no desenvolvimento sócio-econômico da região Nordeste do Brasil.

Orientador: Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves

Gemerson Braz Santos

Campinas (SP), Dezembro – 2011

Gemerson Braz Santos

Estado e Desenvolvimento: A importância das políticas de Estado no desenvolvimento sócio-econômico da região Nordeste do Brasil.

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Vicente Eudes

Campinas (SP), Dezembro – 2011

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, ao meu irmão Jeferson Braz e à minha cunhada Alessandra por terem me convidado a morar em Campinas, pois foi nesta cidade onde eu comecei a escrever um novo capítulo da minha vida, principalmente no momento em que eu empenhei toda a minha dedicação e energia para ingressar numa universidade pública.

À minha família em geral que me deu todo apoio em todas as minhas decisões, especialmente ao meu pai Procedônio e à minha mãe Antonia Braz que mesmo distante sempre torciam e acompanhavam com muito carinho os meus passos. Aos meus irmãos Emerson, Anderson, Wanderson, Hudson e à minha irmã Oceânia.

Aos meus amigos dos Correios em especial do CDD Flamboyant, que durante todo o meu tempo de estudo desde o cursinho até a chegada à universidade sempre recebi incentivos. Agradeço especialmente à Veríssimo Júlio, Cristiano, Luis Guilherme, Márcio, Francisco das Chagas, Itevarde, Eduardo, Manoel Gomes, Elda, Batista, Alan, Rogério (Aranha), Rogério Camilo e Benjamim (esses cinco últimos se preocupavam em guardar livros ou revista que poderiam ser úteis para mim). Agradecimento especial a Fransbetany, Malu, Elves, Everton e Daiane pela partilha de experiências e dificuldades pelas quais passamos na vida acadêmica e principalmente pela amizade. Agradeço também ao Marcão, Renata, Batista e Luciana pela compreensão, capacidade de diálogo e negociação de horários quando precisei me ausentar por motivos de estudo.

À Maria Carneiro do SINTECT-CAS por ter providenciado a documentação necessária para o cumprimento das duzentas horas de participação em atividades científicas, político-culturais, etc. exigidas pelo MEC como pré-requisito para formação em licenciatura.

À minha namorada Flávia, pelo carinho que recebo e por ter se preocupado comigo nos momentos de dificuldades nessa monografia e em outros momentos

da minha vida e por ter me apoiado sempre nos meus projetos pessoais, pela compreensão quando precisei estar empenhado nos meus estudos. A Rodrigo e Silvana pela admiração que recebo de vocês.

A Pedro Alberto e Mariana Conti pela amizade, pelos diálogos políticos que tivemos e pelos convites a eventos políticos, os quais muito contribuíram para minha reflexão e formulação de alternativas para uma sociedade menos desigual, mais justa e mais solidária.

À Viviana Echávez Molina pela sua preocupação, apoio e incentivos que recebi nos momentos de dificuldades na elaboração desta monografia.

A todos os amigos do curso de Geografia, sem exageros, seria um pecado mortal não agradecer especialmente a Wellington Gomes e Danilo Rubens pela paciência, dedicação, aconselhamento e apoio em todos os momentos de dificuldades durante o curso, vocês sempre estiveram dispostos a me ajudar no que fosse preciso. Toda a ajuda que recebi de vocês foi imprescindível para a minha formação. Obrigado.

Aos funcionários do IG, especialmente a Jô e o seu Aníbal que sempre estiveram dispostos a ajudar no que fosse preciso.

Agradeço especialmente ao meu orientador Vicente Eudes pela dedicação, paciência, humildade, gentileza e pela acessibilidade que este permite às pessoas que o procura, em fim, por ser um grande ser humano.

Aos demais professores do Instituto de Geociências da Unicamp que cada um à sua maneira contribuiu muito para a minha formação e por terem me apresentado alternativas e caminhos a serem seguidos.

A todos que fizeram parte dessa trajetória.

Muito Obrigado!!!!!!

“No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina”

Milton Santos

“Poucos de nós temos consciência do caráter profundamente anti-humano do subdesenvolvimento. Quando compreendemos isto, facilmente explicamos porque as massas estão dispostas a tudo fazer para superá-lo”.

*Celso Furtado,
A pré-revolução brasileira.*

Resumo

Este trabalho de monografia tem por propósito fazer uma análise das políticas de Estado no desenvolvimento da região Nordeste do Brasil, considera-se como objeto de análise os planos, propostas e programas e o seu desdobramento sobre a economia e a sociedade nordestina na lógica do Estado desenvolvimentista. A incumbência da aplicação, coordenação e investimentos dessas políticas ficaram a cargo de órgãos governamentais como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), esta última, será estudada mais detalhadamente devido ao papel que exerce a mais de 50 anos na transformação sócio-econômica da região Nordeste, mais precisamente, nas suas principais linhas de ações: industrialização, irrigação e reforma agrária. A partir de um levantamento da história de ocupação econômica do Nordeste serão analisados os processos de articulação dessa região com o mercado nacional e internacional e a problemática regional no País que motivou a criação da SUDENE. Em seguida tenta-se compreender as repercussões dessas políticas regionais no contexto atual, apontando os principais resultados alcançados ao longo dos 50 anos de existência da SUDENE, assim como os seus impasses e desafios.

Palavras-Chave: **Estado, Planejamento Estatal, Desenvolvimento Regional, Subdesenvolvimento, SUDENE, Celso Furtado, Wilson Cano, Desigualdades Regionais, Geografia Econômica, Questão Regional, Nordeste.**

Abstract

The purpose of this monographic work is the analysis of the Brazilian state policies in the Northeastern region development. The objects of this analysis are the plans, proposals and programs, and their effects on the northeast economy and society in the Developing State framework. The responsibility of the application, coordination and investments of these policies lied on government organs such as the Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), and the Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). The focus of this work will be on this last one because of his role in the socioeconomic transformation of the Northeastern region during more than 50 years, more precisely in the industrialization, irrigation and agrarian reform. The processes of articulation of this region with the national and international markets, and the regional problems that led to the creation of the SUDENE will be analysed on the basis of the Northeastern historical economic occupation. This work will try to understand the consequences of these regional policies in the present-day context, highlighting the most important achievements of the SUDENE, and so his obstacles and challenges.

KEY WORDS: State, State Planning, Regional Development, Underdevelopment, SUDENE, Celso Furtado, Wilson Cano, Regional inequalities, Economic Geography, Regional Issue, Brazilian Northeast.

Resumen

Esta monografía tiene como objetivo hacer un análisis de las políticas del estado en el desarrollo de la región Nordeste del Brasil, considerándose como objeto de análisis los planes, propuestas e programas e su efecto sobre la economía y la sociedad nordestina en la lógica del Estado de Desarrollo. La responsabilidad de la aplicación, coordinación e inversión de esas políticas estuvieron a cargo de órganos gubernamentales como El Banco del Nordeste de Brasil (BNB), Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), y la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), esta última será estudiada más detalladamente debido al papel que ejerce hace más de 50 años en la transformación socioeconómica de la región Nordeste, más específicamente, en sus principales líneas de acción: industrialización, irrigación y reforma agraria. A partir de un levantamiento de la historia de la ocupación económica del Nordeste serán analizados los procesos de articulación de esa región con los mercados nacionales e internacionales y la problemática regional en el país, que motivó la creación del SUDENE. Luego se intenta comprender las repercusiones de esas políticas regionales en el contexto actual, apuntando los principales resultados alcanzados a lo largo de 50 años de existencia de SUDENE, así como sus dificultades y desafíos.

PALABRAS CLAVE: Estado, Planeamiento estatal, Desarrollo regional, subdesarrollo, SUDENE, Celso Furtado, Wilson Cano, Desigualdades Regionales, Geografía Económica, Cuestión Regional, Nordeste.

Lista de Ilustrações

Tabela 1 – Nordeste e São Paulo: comparação de alguns indicadores da atividade industrial, na data dos Censos: 1907-1939 -----	17
Tabela 2 – Nordeste e Centro-Sul: Índices da produção agropecuária e industrial, 1948-1956. (1948=100) -----	18
Tabela 3 – Região Nordeste: Despesas Regionalizadas do Orçamento da União – 1995/99 -----	71
Tabela 4 - Indicadores sociais por regiões do Brasil (1970-1999) -----	87
Tabela 5 - Número de pobres e incidência de pobreza absoluta e relativa – 1970/80/88/99 -----	88
Tabela 6 – Participação do PIB Setorial no PIB Global da Região Nordeste – 1960/98 (Em %) -----	93
Tabela 7 – Contas Nacionais: Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto, PIB per Capita – Brasil e Nordeste 2008 -----	94
Tabela 8 - Setor de Serviços: Número de Empresas, Pessoal Ocupado em 31/12 e Receita Bruta de Serviços – Brasil e Nordeste – 2008 -----	96
Tabela 9 – Setor de Comércio: Número de Estabelecimentos Comerciais com Receita de Revenda, Pessoal Ocupado em 31/12 em Empresas Comerciais e Receita Bruta de Revenda de Mercadorias – Brasil e Nordeste – 2008 -----	97
Tabela 10 – Setor Industrial: Quantidade de Estabelecimentos Industriais, Pessoal Ocupado em 31/12, Receita Líquida de Vendas, Valor Bruto da Produção Industrial e Valor da Transformação Industrial –	

Brasil e Nordeste – 2008	97
Tabela 11 - Participação das Regiões no PIB do Brasil – 1939/95 (Em %)	98
Tabela 12 – Região Nordeste: Estimativa da Participação no Orçamento da União – Composição da Despesa – 1997/99 (Em R\$ Bilhões)	103
Tabela 13 – Contratações do BNB/FNE – 2009	105
Tabela 14 – Bolsa Família – Nordeste e Estados – 2009	111
Tabela 15 – Os Dez Municípios com o Maior Número de Famílias Atendidas –2009	112
Tabela 16 – Valor Contratado BNB – PRONAF 2009	114
Tabela 17 – Dez Maiores Municípios em Valor Contratado BNB PRONAF – 2009	115
Mapa 1- Regiões Geográficas e Principais Cidades do Nordeste.....	43
Mapa 2 – Nordeste: Densidade Demográfica - 2009	46
Mapa 3 – Região Nordeste e Semi-Árido	49
Mapa 4 - Mapa da pobreza por regiões brasileiras (em %) – 2000	90
Mapa 5 – Nordeste: Pólos Econômicos Selecionados do Semi-Árido, do Litoral Setentrional e das Áreas de Transição para a Floresta Amazônica	101
Mapa 6 – Contratações do BNB com recursos do FNE em sua Área de Atuação (Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo) – 2009	106
Mapa 7 – Bolsa Família no Nordeste – 2009	113
Mapa 8 – Contratações do BNB através do PRONAF – 2009	116
Gráfico 1 - Participação dos Setores no PIB da Região Nordeste – 2008 (%) ----	95
Gráfico 2 - Nordeste: distribuição espacial dos projetos, investimentos e incentivos	109
Figura 1 - A região do Mapitoba e a plantação de soja: 1998-2008	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADENE.....	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BNB.....	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE.....	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES.....	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CHESF.....	Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco
CODENO.....	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
DNOCS.....	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FDNE.....	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FEB.....	Formação Econômica do Brasil
FINOR.....	Fundo de Investimentos do Nordeste
FMI.....	Fundo Monetário Internacional
FNE.....	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
GTDN.....	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAA.....	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBGE.....	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH.....	Índice de Desenvolvimento Humano
JK.....	Juscelino Kubitschek
NE.....	Nordeste
PDNE.....	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PIB.....	Produto Interno Bruto
PIN.....	Programa de Integração Nacional

PNDR..... Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PRDNE..... Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste

SUDAM.....Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE..... Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Sumário

CAPÍTULO I	1
1. Introdução e Justificativa	1
1.1 Problematização	6
1.2 Objetivos Gerais	6
1.2.1 Objetivos Específicos	6
1.3 Metodologia.....	7
CAPÍTULO II	8
2. A Formação Econômica do Brasil e as Desigualdades Regionais.....	8
2.1 Origens das Desigualdades Regionais na Formação da Economia Brasileira	12
2.2 Produção do espaço social e econômico no Brasil e o papel do Nordeste nesse processo	19
2.3 Formação dos arquipélagos econômicos.....	24
2.4 Industrialização Brasileira e Integração Econômica	26

2.5 O papel do Estado no Desenvolvimento Industrial ...	28
2.6 O Estado Fornecedor de Infra-Estrutura	28
CAPÍTULO III	33
3. Considerações sobre o conceito de Região	33
3.1 Caracterização da região Nordeste	37
3.2 Características Naturais e as Sub-Regiões Geográficas do Nordeste	41
3.3 As Sub-Regiões Geográficas do Nordeste	45
CAPÍTULO IV	51
4. O quadro da região Nordeste pré-Sudene	51
4.1 Breves Considerações Sobre a Intervenção Estatal no Nordeste Brasileiro	52
CAPÍTULO V	55
5. A criação da SUDENE: Diagnóstico e a proposta de um “novo” Nordeste	55

5.1 SUDENE: A Materialização do Planejamento	
Estatal	60
5.2 As principais propostas da SUDENE elaborada a partir do documento GTDN e dos Planos Diretores:	
5.2.1 I Plano diretor (1961- 1963)	62
5.2.2 II Plano Diretor da SUDENE (1963-1965)	64
5.2.3 III Plano Diretor da SUDENE (1966-1968)	65
5.2.4 IV Plano Diretor da SUDENE (1969 – 1973).....	67
5.3 Da extinção à recriação da SUDENE	69
5.4 Celso Furtado e o Papel do Estado na Superação do Subdesenvolvimento	75
5.5 O desencanto de Furtado com o modelo estatal-desenvolvimentista	79
CAPÍTULO VI	83
6. O Nordeste hoje: 50 anos após a criação da SUDENE- Breves considerações acerca das conquistas e dos desafios enfrentados pelas propostas de	

Celso Furtado	83
6.1 A dinâmica sócio-econômica recente no	
Nordeste	93
6.2 Principais Pólos Econômicos do Nordeste e as	
Heterogeneidades intra-regionais.....	100
6.3 Investimentos e Fontes de Financiamento.....	104
6.4 Heterogeneidades Intra-regionais.....	108
6.5 Considerações finais	120
6.6 Referências Bibliográficas	124

CAPÍTULO I

1. Introdução e Justificativa

O entendimento do processo de ocupação humana e econômica no Brasil tem sido objeto de estudo de vários pensadores, entre estes merece destaque a contribuição de Celso Furtado, que melhor se debruçou na identificação das origens diversas da organização desigual do território brasileiro. Segundo FURTADO (1989) Apud ARAÚJO (2000), a região Nordeste ganha destaque nessa trajetória uma vez que foi exatamente por ela que os ciclos iniciais da ocupação econômica do país ocorreram com os portugueses no século XVI, e, Salvador foi escolhida a primeira capital da colônia portuguesa. Assim, essa região foi palco tanto de poder econômico quanto político. Posteriormente por vários fatores internos e externos o Nordeste enfrentou um longo período de estagnação econômica e não conseguiu mais acompanhar as mudanças em curso no país.

Segundo PELLEGRINO (2003), a condição de subdesenvolvimento do Nordeste observada por Furtado serviu de inquietação para busca de explicações para as possíveis causas dessa condição. Para tanto, Furtado adotou como suporte teórico o estruturalismo da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) acerca da existência de um sistema centro-periferia na órbita do capitalismo mundial, cuja base é a difusão desigual do progresso técnico. Esse sistema se configura como pano de fundo para a construção de suas reflexões sobre o subdesenvolvimento, além das proposições da CEPAL acerca das reformas nas estruturas sociais (alimentação, saúde, educação e posse da terra) como possibilidade de superação do subdesenvolvimento. (PELLEGRINO, 2003, p. 74).

No entanto, de acordo com PELLEGRINO (Ibid), Furtado argumenta que não se trata apenas de verificar o quanto há de incorporação de progresso técnico na periferia, mas também de observar como ocorre essa incorporação, e as resultantes desse processo. Em sua visão, o sistema centro-periferia não é

condição suficiente para a reprodução do subdesenvolvimento. A maneira particular como ocorre, ao longo do tempo, a incorporação do progresso tecnológico na periferia é o foco dessa problemática. (PELLEGRINO, 2003, p. 74).

Wilson Cano, ao analisar a contribuição de Furtado para o entendimento da questão regional no Brasil faz a seguinte consideração:

“A grande lição que Furtado nos dá, sobre o Nordeste, é deduzida da análise econômica que fez da região, no clássico Formação Econômica do Brasil, ao demonstrar a extraordinária estabilidade das estruturas econômica, social e política do complexo nordestino. Ou seja, a de uma sociedade que mesmo sofrendo longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre, manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social”. (CANO, 2002, p. 124).

A preocupação com essas desigualdades colocaram o Estado brasileiro como o principal planejador e regulador dessas disparidades regionais com a implantação de grandes programas de desenvolvimento regional, especificamente entre as décadas de 60 e 80. De acordo com ARAÚJO (2000), essencialmente, o que caracterizava o Estado brasileiro no período de 1920-1980 era o seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Nessa fase, o grande objetivo do Estado brasileiro era consolidar o processo de industrialização. Desde o começo do século, optou-se pela industrialização. A grande tarefa era consolidar esse processo e fazer do Brasil uma grande potência. Assim, o grande objetivo era de ordem econômica, construir uma potência intermediária no cenário mundial.

Nesse sentido, ARAÚJO (2000) destaca ainda que o Estado desempenhasse a função de promover acumulação privada na esfera produtiva. Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade. O essencial

das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira.

Mesmo com essas características do Estado brasileiro mencionadas acima, a situação de miséria e o surgimento de movimentos sociais, em especial as ligas camponesas e os grupos políticos do campo de esquerda foram fatores importantes para pressionar o Estado a alterar esse quadro. Nesse sentido, a criação da SUDENE em 1959 foi um marco na formulação do planejamento regional no Brasil, cujo objetivo era superar a pobreza e a miséria pela via do desenvolvimento econômico. Tais objetivos se fizeram presente em vários planos regionais de desenvolvimento sob a governança de ideologias políticas de caráter Nacional-Desenvolvimentista como nos governos JK e João Goulart. Na região Nordeste, por exemplo, para se aplicar essas políticas, a criação do planejamento foi atribuída ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), através dos diagnósticos desse grupo foram estabelecidas políticas de desenvolvimento regional com incentivos e regulação do Estado através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), cujo Celso Furtado foi o seu mentor.

Na proposta inicial da Superintendência estava explícita a idéia de criação de centros endógenos de decisão e industrialização, ou seja, de uma industrialização autônoma de fortalecimento da burguesia regional. Além da forte crença que Furtado colocava na industrialização como forma de superar o atraso econômico, as outras linhas de ações como a irrigação para o semi-árido e transferência de população para ocupar os vales úmidos do Maranhão eram reforçadas devido aos problemas climáticos e pelas limitações de terras agricultáveis.

Sendo assim, as diretrizes do plano de desenvolvimento para o Nordeste, contidas no relatório do GTDN podem ser sintetizados de acordo com DINIZ (2009, pg.195), em quatro grandes linhas ou programas: industrialização, transformação da agricultura da faixa úmida, transformação da economia do semi-árido e, deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão, além de alterar a estrutura da terra através da reforma agrária, essa ultima proposta foi o ponto de maior resistência das elites conservadoras do Nordeste.

Desde a sua criação, segundo DINIZ (2009. p. 195-196), a SUDENE enfrentou fortes reações político-ideológicas de parcela significativa das elites empresariais, políticas e intelectuais do Nordeste no que se refere às suas linhas de orientação e proposição, principalmente em relação à proposta de reforma agrária. O autor observa ainda que além das reações internas de caráter reformista da SUDENE, houve forte pressão internacional contra os movimentos de cunho socialista.

Nesse contexto, com o golpe militar de 64, houve grandes mudanças na proposta inicial da SUDENE e um esvaziamento de capital humano, no entanto, predominou a orientação pela industrialização, pelo avanço da infra-estrutura e pela modernização conservadora da agricultura, novas frentes foram abertas pelo avanço da tecnologia, com agricultura irrigada, afastando a idéia original de reforma agrária.

De acordo com PELLEGRINO (2003), ao propor a criação da SUDENE, Furtado pensava articular via planejamento regional esse modesto esforço desenvolvimentista, mas, sobretudo, ampliá-lo significativamente. Não é por acaso que a SUDENE, ao ser criada, vinculava-se diretamente à Presidência da República e contava com recursos muito altos, além de se articular através de seu Conselho Deliberativo a vários ministros de Estado e aos governadores do Nordeste. É interessante situar o ambiente brasileiro e nordestino da era JK quando foi criada a Superintendência, nesse período, o país impulsiona seu projeto de industrialização, integrando-se à dinâmica mundial de internacionalização do capital industrial, recebendo intenso fluxo de investimentos diretos externos, que montam todo um novo setor de bens de consumo duráveis, inclusive a indústria automotiva.

Nessa perspectiva, muda o padrão de industrialização brasileiro, marcando a consolidação da fase da chamada indústria pesada, fortemente concentrada no que Furtado (1960) denominou de Centro-Sul, mas especialmente em São Paulo. Vivia-se também o auge do Plano de Metas, com fortes investimentos do Estado em infra-estrutura de transportes, sobretudo rodoviário, e a construção de Brasília. Com relação especificamente ao Nordeste, Furtado indica que “as alternativas não são concentrar recursos ou abandonar a região, o necessário é integrar adequadamente um programa regional na política nacional ou no

programa nacional de desenvolvimento” (FURTADO, 1960, p. 58). Aqui Furtado já prenuncia as bases do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

Ainda, nesse sentido, FURTADO (1960, p. 58) defende que o referido programa regional deveria contemplar estratégias de “deslocamento do excedente de população, colonização, organização da produção, transportes, garantia de preços e de mercados”. O autor é claro na argumentação de que a questão regional, em particular a questão nordestina, deve ser submetida a uma perspectiva nacional, dessa forma, “as políticas regionais pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais do desenvolvimento” (FURTADO, 1960, p.58).

Nessa perspectiva, a reflexão de Furtado ressalta a importância da formulação de estratégias de desenvolvimento que permitam o maior controle da sociedade nacional sobre seu destino, este ressalta ainda que a pré-condição para o sucesso dessas estratégias é o fortalecimento dos centros nacionais de decisão. Por isso a importância dada por Furtado ao Estado nacional como planejador do processo de desenvolvimento, estabelecendo critérios éticos e democráticos para a melhor articulação entre o funcionamento do sistema econômico e as reais necessidades da população, embora muitas vezes o autor tenha feito críticas às formas de alocação e distribuição espacial de recursos feita pelo Estado. Tais decisões políticas tiveram como consequência o aprofundamento das desigualdades regionais que já eram grandes.

FURTADO (1984), acredita que a superação da pobreza e do subdesenvolvimento do Nordeste dependem também da maior difusão, no âmbito local, do conhecimento das especificidades sócio-econômicas e políticas de cada região, assim, é de grande importância o papel das universidades e instituto de pesquisas na identificação e proposição de soluções para os verdadeiros problemas da região sempre com o intuito de incorporar e disseminar os valores culturais próprios da região como estratégias também de superação da situação de dependência do Nordeste.

1.1 Problematização

A problematização desse trabalho consiste em analisar as formas de intervenção do Estado em um contexto de regulação global em que os atores globais e locais passam a moldar outra configuração a partir de uma nova direção para as políticas locais e regionais com a criação dos Pólos de Desenvolvimento, que vieram concretizar a inserção da região Nordeste nos circuitos globais da economia e levantar os impactos de caráter sócio-econômico que essas políticas causaram á região Nordeste.

Como hipótese desse trabalho há a afirmativa de que o Estado, considerado como uma manifestação da sociedade organizada, através de suas instituições e grupos de poder, deve agir de forma mais ativa, inibindo a tendência concentradora do processo cumulativo de capital. Esta ação deve ser concebida como um programa estratégico para intervir nas forças de mercado e desse modo condicioná-las a impulsionar o processo social ou desenvolvimento social.

1.2 Objetivos Gerais

Analisar o modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista e as políticas de desenvolvimento correlatas, o papel do planejamento estatal como mecanismo de racionalização, isto é, como o aparelho estatal organiza, rearranja ou até mesmo desorganiza os diversos espaços regionais de acordo com os ditames do capital, do poder e da sociedade.

1.2.1 Objetivos Específicos

Discutir as principais mudanças observadas nas teorias do desenvolvimento regional e nos modelos de intervenção do Estado a partir da segunda metade do século XX, tendo como referencia principal as obras de Celso

Furtado e o papel da SUDENE nesse processo discutidos no GTDN, assim como avaliar os resultados dessas políticas desde a criação da SUDENE até a atualidade e as suas implicações nas mudanças da economia nordestina atualmente mais inserida no circuito global da economia.

1.3 Metodologia

A metodologia utilizada para alcançar os objetivos deste trabalho teve por base a leitura das obras clássicas de Celso Furtado, Manoel Corrêa de Andrade, Francisco de Oliveira, Milton Santos, Iná de Castro e outros autores que tratam desse tema direto o indiretamente, além da pesquisa documental de órgãos públicos em *sites* da internet e o levantamento de dados estatísticos que corroborem para com as questões discutidas.

A pesquisa bibliográfica forneceu embasamento teórico para o referido trabalho, resgatando o pensamento dos principais estudiosos dessa temática. Com a pesquisa documental foi possível resgatar informações em revistas especializadas tanto as antigas como as atuais. Tais informações foram relevantes para o enriquecimento da pesquisa e elaboração desse trabalho. As pesquisas feitas principalmente em sites governamentais ou em sites das fundações que tratam desse assunto foram importantes na complementação dos dados, assim como os artigos encontrados na internet também foram muito importantes porque forneceram informações que serviram de subsídio para o desenvolvimento dessa monografia.

CAPÍTULO II

2. A Formação Econômica do Brasil e as Desigualdades Regionais

A compreensão da constituição dos espaços econômicos das regiões brasileiras deve-se muito à grande importância da obra clássica de Celso Furtado, “*A Formação Econômica do Brasil*”. Esta obra nos oferece importantes subsídios para a interpretação crítica da problemática econômica das regiões brasileiras. Entre as várias contribuições nesta obra, há a identificação das origens das diversidades e desigualdades socioeconômicas no território brasileiro.

Nessa trajetória intelectual de Furtado, o Nordeste brasileiro destaca-se por ter sido a região em que primeiramente ocorreu a ocupação econômica do país, iniciada pelos portugueses no século XVI, e por se estabelecer em Salvador a primeira capital da colônia. Com efeito, a região Nordeste foi o espaço onde primeiro se estabeleceu o poder econômico e o poder político no Brasil. Segundo OLIVEIRA (2003) Apud ARAÚJO; SANTOS (2009, p 178), Furtado era nordestino, e esse fato lhes conferia maior autoridade para debater os problemas da região Nordeste, já que se trata da visão de alguém que conviveu naquele espaço e adquiriu elementos que fundamentassem as suas discussões e proposições com maior nível de detalhamento, além do acesso que teve à literaturas da área de história e filosofia que lhes forneciam a capacidade intelectual para pensar essas questões:

“Celso Furtado revela suas primeiras preocupações e curiosidade em entender o semiárido nordestino, em especial as condições de intempéries climáticas, de miséria candente e de influência política e religiosa local – em meio a sua própria experiência de vida como criança e adolescente no interior do Estado da Paraíba. Período

também em que, por uma condição privilegiada, teve contato – utilizando a biblioteca do pai – com as ideias de importantes autores da literatura mundial, notadamente clássicos das áreas de história e filosofia”. (OLIVEIRA, 1983, Apud ARAÚJO; SANTOS, 2009. P. 178)

O contexto histórico do pós Segunda Guerra também contribuíram para o seu empenho no problema do subdesenvolvimento e, por conseqüência da desigualdade no desenvolvimento do território. A respeito desse contexto histórico, RIBEIRO (2010, p. 33-34) faz a seguinte reflexão:

“[...] quando a Grande Guerra terminou, uma nova configuração do poder político e ideológico se instaurou. Um combate silencioso e ameaçador entre os Estados Unidos e a URSS comandaram decisões basilares na ordem econômica mundial [...].Tendo como pano de fundo essa conformação do pós II Guerra Mundial, o meio acadêmico passou a discutir de forma intensa os planos desenvolvimentistas que surgiram em alguns países, com destaque para os latino-americanos e europeus. Não se tratou de iniciativa fortuita, pois a tomada de decisões dos governos atingidos pelo conflito militar procurou contribuir para a reestruturação das bases sociais, econômicas e políticas condicionadoras do desenvolvimento. Assim, surgem novas idéias acerca do desenvolvimento econômico e de suas implicações na sociedade. Numa palavra: a problemática do desenvolvimento se impõe em escala ampla. No Brasil, um cientista social se revelaria especialmente seduzido pelos debates em torno dessa questão: Celso Furtado”. (RIBEIRO, 2010, p. 33-34).

Assim, o esforço de Furtado estava focalizado na busca do entendimento do Brasil, na análise da sua formação histórica e das condições estruturais herdadas da economia colonial brasileira que, partindo de uma visão ampla, procura identificar as várias causas que desencadearam o processo de desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Segundo Diniz (2009) Furtado consolida a sua formação teórica e aprofundamento dos seus estudos sobre o subdesenvolvimento durante o período em que participou da CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, na condição de Chefe de Departamento. Seus estudos concluiriam que o subdesenvolvimento resulta de questão histórica estrutural. No grupo de trabalho da CEPAL, a retomada dos estudos sobre a economia brasileira assim como o diagnóstico destes estudos influenciaram a criação do Programa de Metas no Governo de Juscelino entre 1956 e 1960.

A análise cepalina foi adaptada à interpretação teórica do subdesenvolvimento na relação centro-periferia em escala nacional, assim, Furtado procurou demonstrar que essa relação entre o Centro-Sul e o Nordeste trazia desvantagens para o primeiro. O autor não analisou as regiões brasileiras de forma isolada, mas passou a examiná-las através da articulação das estruturas internas com o exterior e com o Centro-Sul do país. De forma análoga às análises da CEPAL com referência às relações centro-periferia entre países, as relações comerciais entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil produziam efeitos duplos de transferência de renda do primeiro para o segundo. Para Francisco de Oliveira (2008, p. 206 - 207), essa relação comercial de desvantagens entre o Centro-Sul e o Nordeste remonta à:

“expansão capitalista no Brasil pós-30 e, sobretudo, na década de 1950, que tem seu lócus na “região” industrial de São Paulo, criada pelo próprio movimento diferenciado de reprodução do capital uma estrutura social que começa a diferenciar-se crescentemente e, ao mesmo tempo, pela lógica desse próprio movimento, começa a polarizar-se, assumindo essa polarização novas formas”.

De acordo com FURTADO (1997) Apud DINIZ (2009), se por um lado os superávits comerciais eram utilizados para subsidiar as importações do Centro-Sul, por outro lado, o crescimento e a concentração das indústrias no Centro-Sul aliado a uma política cambial protecionista e a permanência de uma economia primária exportadora no Nordeste favorecia a importação de produtos industrializados a preços maiores do que os do exterior, em contrapartida, o Nordeste exportava matérias primas e alimentos para o centro sul. Ainda, para ampliar as desvantagens da região Nordeste, a construção da rodovia Rio-Bahia, facilitava a entrada dos bens industrializados do Centro-Sul para o Nordeste de modo a enfraquecer a indústria têxtil desta região.

Conforme CANO (2002), essa relação de desvantagem existente entre essas duas regiões apontam para um suposto imperialismo interno segundo a concepção de Furtado e da CEPAL. O autor, no entanto discorda dessa tese e elabora outra explicação para esse fenômeno:

“Dentro de uma nação, sem fronteiras políticas ou alfandegárias internas, esse problema se torna complexo e não se pode apontar para um suposto “imperialismo interno” sem precisar seus termos. Mas há que se entender que o verdadeiro problema do chamado “imperialismo interno” é o da concentração automática de capital, através da concorrência capitalista que se processa em forma livre, num espaço econômico nacional unificado, onde os interesses privados de maior porte não são efetivamente regionais. Há em síntese, a concentração em um Centro Dominante, que imprime os rumos decisivos do processo de acumulação de capital em escala nacional”. (CANO, 2002, p. 23).

Contrariando as explicações de Cano citadas acima, OLIVEIRA (2008, p 213) argumenta que “a descrição e a compreensão da nova sociedade do Centro-Sul do Brasil, ou no que se chama de região industrial de São Paulo, não pode ser completa e nem esclarecedora se não for considerada a presença do Estado”. O autor, nesse mesmo raciocínio afirma que o Estado se apresenta sob novas roupagens e desempenha-se de forma diferente na reprodução do capital.

Continuando nessa mesma linha de análise, OLIVEIRA (2008, p.213), diz que o Estado é capturado pela burguesia industrial, porém não se resume a isso, é a própria reprodução do capital. Ao participar da esfera produtiva, o Estado realiza uma espécie de “acumulação primitiva” cujos resultados, sem dúvida vão para as mãos da burguesia industrial; as suas maiores intervenções ocorrem no momento de crise como forma de contornar as crises do ciclo capitalista.

2.1 Origens das Desigualdades Regionais na Formação da Economia Brasileira

As discussões acerca dos desequilíbrios regionais no Brasil estão presentes em muitas obras que abordam a questão da formação da economia brasileira e em geral estão associadas à temática do subdesenvolvimento econômico. De acordo com CANO (2007), a sua dimensão histórica engloba toda a formação econômica desde o período colonial até as proposições e diagnósticos que resultaram na formulação das políticas de desenvolvimento regional que surgiram a partir da década de 1950. Tal análise atribuída aos estudos realizados pelos economistas da CEPAL, associados ou não à questão regional, começa com o momento de maior inserção das economias nacionais na grande expansão do comércio internacional decorrente do processo de Revolução Industrial no século XIX, no centro do debate está a relação entre o setor primário exportador nos países coloniais e a forma como o progresso técnico advindo das metrópoles ou dos países desenvolvidos se inserem na economia nacional e são distribuídos setorialmente e regionalmente.

Segundo CANO (2007), no caso brasileiro, as raízes desse processo, situando-se o caso do Nordeste, são anteriores àquele momento, desde o século XVI, momento em que nessa região fora implantada a empresa agrícola açucareira de exportação no decorrer do século XVI, outros tipos de atividades econômicas estão surgindo em outras regiões brasileiras como a mineração em Minas Gerais e a cafeicultura principalmente em São Paulo. Conforme TAVARES (2009), essas novas atividades surgiram em decorrência do empobrecimento da colônia e da metrópole portuguesa devido ao declínio da economia açucareira que impulsionou a busca de metais preciosos e que resultou no descobrimento do ouro de aluvião em Minas Gerais. Essa região que se expandiu por várias décadas e desempenhou um papel importante de articulação entre o Sul e o Nordeste do país na aquisição de carnes e animais para transporte de mercadorias. Os efeitos da economia mineradora se expandiram para além do Sul e do Nordeste, e, de acordo com FURTADO (1973) *Apud* TAVARES (2009), ela gerou uma interdependência entre as regiões de modo que cada uma se especializou em um determinado ramo de atividade, criação, distribuição e outras constituindo os principais mercados consumidores. Mesmo que em vários aspectos essas atividades econômicas se diferenciem (principalmente a pecuária, algodão, açúcar, e as relações de trabalho seja escravo ou assalariado) não resultam no que Furtado denominou “agricultura itinerante” que consiste no aumento da oferta agrícola em função da expansão da fronteira agrícola e menos pela incorporação do progresso técnico. Este mecanismo de produção serviu de base para a construção da maior parte da nossa estrutura social. Para a compreensão dessa afirmativa, é importante considerar que as grandes extensões de terras e a densidade de população livre muito pequena contribuíram não só para implantação da *plantation* escravista como também para um processo histórico de alta concentração fundiária. Tal concentração seria ainda mais aprofundada com a Lei de Terras de 1850 e que até hoje repercute negativamente no processo de urbanização do país e na distribuição de renda, dado o relevante papel social e econômico existente com a democratização do acesso à terra.

Nessa mesma linha de entendimento, CANO (2002) relata que na medida em que a agricultura mercantil-exportadora se desenvolvia, concomitantemente o latifúndio pecuário se expandia em direção ao interior do país. Com esse mesmo

raciocínio, ANDRADE (1998) argumenta em “A terra e o Homem no Nordeste”, que:

“O gado foi sempre um servo da cana; ocupava áreas pioneiras à sua espera e cada vez se distanciava mais do litoral, tendo, conseqüentemente, que ir alongando cada vez mais as suas caminhadas para chegar aos centros de consumo. Nesse sentido, verifica-se que foi a pecuária quem avançou e ocupou os vales distantes de Olinda, fixando-se ao sul, no Vale do São Francisco e nos campos de Sergipe e, ao norte, nos tabuleiros da Paraíba e do Rio Grande do Norte”. (ANDRADE, 1998, p. 93).

Mais adiante o autor salienta:

“[...] não fosse a pecuária, os tabuleiros ter-se-iam tornado verdadeiros vazios demográficos e econômicos entre áreas úmidas e férteis das várzeas. A cana o expulsava sempre para o interior, tanto que a feira de Igarassu, ao norte do Recife, teve que ser transferida para Goiana, depois para Pedras de Fogo e, finalmente para Itabaiana, já no agreste onde permanece até os nossos dias”. (ANDRADE, 1998. P. 93).

Mesmo com a crise açucareira ocorridas nos séculos XVII e XVIII, a cana-de-açúcar tinha o potencial de se reproduzir em grande parte de forma natural de modo a ocupar novos espaços vazios ou os já ocupados pela agricultura de subsistência que, por conseguinte era empurrada mais adiante ou então

incorporada pela pecuária. Desse modo, o pequeno produtor ao perder a sua terra via-se submetido a uma alteração também das suas relações sociais, uma vez que na condição de sem terra e não possuindo outra alternativa de renda, passava a viver sob o manto protetor do latifundiário como agregado ou morador de condição.

FURTADO (1989, p. 15-16) Apud (BAQUEIRO VIDAL, 2001. p. 49), assim define melhor o processo de implantação desse modelo de organização econômica e social:

“Poucas vezes na história humana uma formação social terá sido condicionada em sua gênese de forma tão cabal por fatores econômicos. A mão-de-obra é contabilizada pela empresa à maneira dos bens de produção, com provisões para manutenção e amortização. A esperança de vida dessa população não deve superar de muito o período da sua eficácia produtiva. Sendo antieconômica a reprodução local, a instituição familiar perde significado para os que organizam o negócio, impondo-se a permanência do fluxo migratório, o que contribui para manter a heterogeneidade étnica e cultural dessa população”. FURTADO (1989, p. 15-16) Apud BAQUEIRO VIDAL (2001. p. 49).

Nessas condições, o domínio da terra e a sua respectiva estrutura da propriedade e de renda conferiram à sociedade brasileira e em especial à nordestina, a concentração do poder econômico e político regional, ou seja, a expansão da fronteira agrícola reproduzia o padrão de concentração da propriedade, renda e poder. Sendo assim, a oferta de mão de obra resultado da exclusão de acesso à posse da terra gerou as estruturas de relações sociais que predominam até os nossos dias, como por exemplo, o patrimonialismo, patriarcalismo, submissão e marginalidade social. (CANO, 2002).

Dessa forma, segundo o mesmo autor, a grande extensão da propriedade escravista e a pecuária e a precárias condições da pequena propriedade agrícola foram responsáveis pelo agravamento do baixo nível de progresso técnico introduzidos na agricultura causando baixa produtividade e a predação dos recursos naturais. Tal circularidade produzia a permanência da pobreza na agricultura de subsistência.

Ao comparar a estrutura de propriedade e as relações sociais que dela advinha com o feudalismo europeu, FURTADO Apud CANO(2002) lembra que, neste, o servo tinha acesso às terras individuais e coletivas e que o senhor teria que obedecer certas regras para fixar a renda da terra para extrair o excedente dos seus servos. Dessa forma, mesmo na condição de servo as relações entre as camadas sociais eram regidas por direitos que em alguma medida os protegiam. No Brasil, os direitos serviram para restringir o acesso à propriedade e com isso dificultar a formação de comunidades agrícolas e ao mesmo tempo manter as concentradas estruturas sociais. (CANO, 2002 p. 118 – 119).

De acordo com LIMA JUNIOR e SANTOS (2009), a análise feita pelo GTDN procurava compreender para além das questões climáticas o quadro de resultado da formação econômica da região Nordeste, dessa forma centrava-se a sua relação com as demais regiões brasileiras como parâmetro fundamental para identificar os seus avanços e decadências. Furtado, na sua interpretação sobre as causas do atraso da região Nordeste e das desigualdades entre esta e as demais regiões brasileiras, mais especificamente em relação ao Centro-Sul, aponta as seguintes questões dentre os pontos fundamentais do GTDN:

“1) A renda detida no Nordeste além de ser em nível inferior se apresentava bem mais concentrada que a do Centro-Sul, que tinha como causas a ênfase das atividades econômicas primárias baseadas numa estrutura de poder monopolista, caracterizada por uma organização com base na grande propriedade, gerando uma subsequente concentração de renda;

2) Existia forte transferência de capitais nordestinos para o

Centro-Sul, canalizados pela divergência competitiva dos meios de produção, colocando em situação desfavorável os investimentos realizados no Nordeste. A transferência se manifestava mais nas relações comerciais pela conhecida triangulação de trocas “triangulação das trocas de mercadorias do Nordeste” (OLIVEIRA, 1993, p. 37), decorrente da política de taxa de câmbio subestimada, que resultava das ações protecionistas da indústria no Sudeste intensificando a drenagem de capital com dificuldades de formação no Nordeste, através dos diferenciais de taxas de lucro;

3) Ritmo de crescimento do Centro-Sul elevado quando comparado ao do Nordeste em virtude do boom industrial vivenciado pelo avanço nas etapas do processo de substituição de importações, em vigor com maior dinamismo desde os anos 1930. Esta diferença já era observada na fase anterior à década de 1940, conforme indicado nas Tabelas 1 e 2:

INDICADOR	RELAÇÃO NORDESTE/SÃO PAULO		
	1907	1919	1939
Número de estabelecimentos	1,35	0,62	0,57
Número de empregados	1,59	0,81	0,51
Valor da produção	1,02	0,51	0,23
Produtividade (1)	0,60	0,62	0,44

Fonte: GUIMARÃES NETO (1989, p. 89) Apud LIMA Jr e SANTOS (2009, p 5)

(1) Valor da produção/número de empregados

Tabela 2 – Nordeste e Centro-Sul: Índices da produção agropecuária e industrial, 1948-1956. (1948=100).

	Agropecuária		Indústria	
	Nordeste	Centro-Sul	Nordeste	Centro-Sul
1948	100,0	100,0	100,0	100,0
1949	102,3	104,1	101,1	105,3
1950	107,5	107,8	103,9	118,8
1951	88,2	114,3	110,5	132,3
1952	95,9	123,5	113,0	141,9
1953	98,0	121,1	121,3	148,2
1954	114,1	129,6	128,6	160,7
1955	118,7	137,5	142,5	168,0
1956	125,2	132,4	149,8	181,2

Fonte: GTDN Apud LIMA Jr e SANTOS (2009, p. 5)

4) *Caráter assistencialista das transferências governamentais para o Nordeste principalmente durante as fases de seca, enquanto na região do Centro-Sul os investimentos realizados, em alguns casos até com capital privado oriundo do Nordeste, geravam oportunidades de emprego. O entrave básico residia na seu efeito improlífero quanto à capacidade de transformação, servindo mais de instrumento à manutenção da estrutura social desigual e de um exército de reserva preso à subsistência, realimentando a vulnerabilidade da população nordestina à catástrofe climática imbricada;*

5) *Desníveis na arrecadação tributária sendo a nordestina bem inferior já que os gastos públicos eram financiados pela tributação e, sendo esta no âmbito federal exclusivamente sobre os níveis de consumo e renda per capita, acabava sendo bem menor na região Nordeste. (GTDN, In: REN, v. 28. No. 4.out/1997, p. 405) Apud LIMA JUNIOR e SANTOS (2009, p. 5).”*

2.2 Produção do espaço social e econômico no Brasil e o papel do Nordeste nesse processo

De acordo com ANDRADE (1984), ao se estudar o espaço e sua produção deve se considerar que o espaço produzido é o resultado da ação do homem que o transforma em função das suas necessidades. Nesse sentido, segundo ANDRADE (1984, p. 15) a contribuição de Pierre George foi fundamental para que a Geografia avançasse na discussão do espaço produzido, defendendo o seu caráter social e a existência das classes sociais e, conseqüentemente, o papel que a divisão dessa sociedade desempenha na produção do espaço. Por outro lado, o pensamento predominante na geografia francesa defendido por Vidal de La Blache, segundo o mesmo autor, este procurou despolitizar a geografia enquanto ciência, tirando-lhe as análises sócias e tornando-a uma ciência dos lugares, preocupada com o estudo do homem como habitante, isto é, a Geografia estava ativa às idéias naturalistas de que o espaço não era o produto da ação do homem, histórico e social, mas, produto das condições naturais, embora durante o longo período em que predominou o espírito lablachiano muitos geógrafos estavam a serviço do Estado, ainda segundo ANDRADE (1984), existia a necessidade de se analisar o problema das fronteiras e a classificação dos Estados de acordo com a extensão territorial, a classificação das colônias de acordo com o destino que a metrópole dava às mesmas.

Ao descrever o processo de produção do espaço no caso brasileiro, tal autor argumenta:

“.tivemos uma grande transformação no uso da terra e na produção do espaço com a invasão portuguesa e a conquista do território aos indígenas, quando a área que era destinada à produção do mínimo indispensável à existência de grupos indígenas que viviam na Idade da Pedra e que tinham poucas necessidades a serem atendidas, passou parra um sistema de utilização comandado pelo Capitalismo

Mercantil em que se produzia para atender á fome de produtos tropicais da população européia. Daí a destruição da floresta e a formação dos enclaves coloniais no litoral, visando à exploração das essências florestais e ao desenvolvimento da agricultura, sobretudo de cana-de-açúcar". (ANDRADE, 1984, p. 18).

A formação dos enclaves litorâneos foi fundamental na expansão para o interior do país tendo em vista que o desenvolvimento da atividade pecuária abastecia aquela área de animais de trabalho e de carne, essa expansão possibilitou a descoberta de ouro e diamantes na região de Minas Gerais em que se constituía uma sociedade rica baseada na exploração da mão de obra escrava. A atividade mineradora possibilitou uma concentração populacional originado nas cidades com certo porte e importância na região. O processo de povoamento do interior brasileiro permitiu maior articulação entre as áreas povoadas no território colonial.

O papel desempenhado pelo Nordeste na ocupação do território brasileiro é revelado por Furtado na parte II da obra "*A Formação Econômica do Brasil*", nessa parte o autor confere um destaque especial para formação do "complexo nordestino" em que o Nordeste é tratado com maior detalhamento, justamente pela importância que as bases produtivas ali instaladas no século XVI e sua dinâmica no decorrer dessa base econômica tiveram na estruturação da então colônia portuguesa.

De acordo com ARAÚJO; SANTOS (2009), a ocupação humana e econômica do litoral nordestino e posteriormente do interior ocorreu sob o comando do Estado português, com base em privilégios e favores especiais aos que se dispusessem a implantar e fazer funcionar os engenhos de açúcar, é apresentada como um caso de sucesso. Ainda, segundo esses autores, os resultados econômicos desse empreendimento que se aplicava rapidamente eram estimulantes. Mas, para FURTADO (2007, p.81) Apud ARAÚJO, SANTOS (2009, p. 183-184), estes empreendimentos:

“revelam desde logo uma das marcas principais da atividade açucareira: a forte concentração da renda por ela gerada nas mãos da classe dos proprietários dos engenhos. Fazendo os cálculos de receitas e custos, ficava claro que a indústria açucareira era tão rentável que podia auto financiar a duplicação de sua capacidade produtiva a cada dois anos, tanto que a produção decuplicou no último quartel do século XVI. Um Nordeste exitoso e de economia dinâmica, mas socialmente fraturado, surge nesta fase da vida do país. A lembrança desse período de fartura e sucesso marcará o imaginário das elites herdeiras dos colonizadores por muito tempo, assim como se prolongará – nas relações sociais, políticas e econômicas da região – a herança dos longos séculos em que dominou a escravidão. Ao mergulhar no entendimento da dinâmica da acumulação na economia açucareira, Furtado mostra que o crescimento se dava de forma extensiva, isto é, pela mera incorporação de novos fatores ao processo produtivo, sem que fossem necessárias modificações estruturais. Crescer era ocupar novas terras e aumentar as importações (inclusive de escravos). Na crise, a ordem era “minguar”, reduzindo importações e subutilizando terras. Também nesse caso, não precisava se transformar estruturalmente. Para ir de um momento a outro, a variável-chave era a demanda externa”.

De todo esse processo histórico de atuação principalmente do Estado português na configuração sócio-espacial em terras brasileiras verifica-se uma dinâmica de transição de um sistema comunitário de posse da terra para um sistema de apropriação privada dela. De uma sociedade sem classe para uma sociedade escravista que além da diferença na posse de bens diferenciava-se também pela composição das diferentes etnias de uma nova sociedade fundada na exploração e ocupação das terras, subordinadas a um capitalismo comercial e

ao escravismo colonial.

Segundo ANDRADE (1984), embora não se possa identificar o Estado com a sociedade, sobretudo depois que a Revolução Francesa hipertrofiou a ação da sociedade civil, pode-se admitir que o Estado representa a supremacia da classe dominante sobre as demais classes sociais, contudo, o Estado nunca é controlado por uma classe em absoluto, mas por determinados grupos de uma classe, ou seja, os grupos hegemônicos que têm o domínio do aparelho do Estado. Dessa forma, a história e o processo de produção do espaço constituem uma luta constante entre os grupos sociais. Nessa lógica, o jogo dialético de luta entre as classes dá origem e origina a um só tempo o sistema de relações de trabalho dominante a depender do nível de desenvolvimento e de utilização das forças produtivas, daí, a relação direta entre o tipo de espaço produzido, o modo de produção e a formação econômica e social predominante. (ANDRADE, 1984).

Para o autor, o modo escravista colonial dominaria o processo de formação do espaço geográfico durante vários séculos prolongando-se mesmo depois do processo de independência no período Imperial. Nessa linha, Barqueiro Vidal (2001, p. 48) acrescenta que a própria economia gerada demandava além de grandes propriedades de terra, números contingentes de mão-de-obra escrava, inicialmente utilizou-se a força de trabalho indígena e logo depois a força de trabalho de escravos africanos. Dessa forma, o abastecimento do mercado europeu com produtos tropicais estava garantido e era uma das razões de ser do sistema colonialista com o seu caráter monocultor. Além das exportações de produtos tropicais, era permitida a produção apenas culturas agrícolas de subsistência em pequenas áreas marginais das grandes propriedades ou em áreas afastadas da zona litorânea.

Segundo CAIO PRADO Jr (1976, p.37-38 Apud BAQUEIRO VIDAL, 2001, p. 48), a economia colonial organizava-se da seguinte forma:

“A organização das grandes propriedades açucareiras da colônia foi sempre a mesma, desde o início, mais ou menos a mesma. É ela a grande unidade produtora que reúne num mesmo conjunto de trabalho produtivo, um número

mais ou menos avultado de indivíduos sob a direção imediata do proprietário ou seu feitor. É a exploração em larga escala que, conjugando áreas extensas e numerosos trabalhadores, constitui-se como uma única organização coletiva do trabalho e da produção. Opõe-se à pequena exploração parcelaria realizada diretamente por proprietários ou arrendatários. O seu elemento central é o engenho, isto é, a fábrica propriamente [.....] ‘engenho’ e ‘propriedade canavieira se tornaram sinônimos”.

Assim, ANDRADE (1984), ante a economia colonial diz que a produção do espaço é dinâmica e ao mesmo tempo dialética, uma vez que a evolução da sociedade e a ação do Estado que a representa não ocorrem de forma linear, mas sofrem contestações e contradições cujos princípios e ações necessitam ser reformulados.

Diante das mudanças em curso de uma forma de utilização da terra e conseqüentemente de um tipo de espaço, este nunca é definitivo, estático, pois com a evolução da economia e da sociedade outras utilizações e funções são conferidas ao espaço geográfico ora visando modificar a produção ora visando a acelerar a atividade produtiva tanto que essas modificações se exteriorizam no espaço produzido, por isso, a produção do espaço nunca é perfeita e acabada já que este passa por uma produção e reprodução constante. (ANDRADE, 1984. P. 17).

Nessa perspectiva, o crescimento populacional e a diversificação da produção assim como a entrada de novos produtos primários na pauta de exportação, o desenvolvimento dos sistemas de transportes e a resistência de setores sociais marginalizados levaram às transformações nas relações de produção e, por conseqüência na produção do espaço.

Em meados do século XX essas transformações ficaram mais evidentes à medida que a sociedade capitalista consolidada no Sudeste se expande por todo o território nacional a partir de São Paulo que se solidifica como pólo econômico. Visando maior fluidez ao território brasileiro, o Estado investiu na construção de

rodovias cortando o país em todas as direções com o objetivo de ligar as várias regiões brasileiras ao pólo econômico do Centro-Sul.

2.3 Formação dos arquipélagos econômicos

Segundo Araujo (1999), a dinâmica regional herdada ao longo de quatro séculos pelo império português em busca do capital mercantil, o Brasil constituiu a sua economia a partir de uma base rural, escravocrata e primário exportador. Somente ao longo do século XX, é que surge o Brasil urbano industrial com relações de trabalho tipicamente capitalistas. As antigas bases primário exportadoras embora situadas ao longo da costa brasileira encontravam-se também dispersas em diversas regiões assim como as indústrias tradicionais correlatas. Ainda, de acordo com ARAÚJO (1999), Francisco de Oliveira denominou essa organização espacial das atividades econômicas de “arquipélagos” de regiões porque pouco se ligavam umas às outras por terem se articulado predominantemente com o mercado externo.

Analisando este mesmo período, FURTADO (1959) fala que o Brasil apresentava-se como uma constelação de pequenos sistemas econômicos cuja ligação ocorria por vínculos políticos e ligados ao comércio internacional. “Eram pequenas feitorias de comércio externo que se distribuíam por este imenso território, com centros principais, como o do açúcar no Nordeste e o do café na região Centro-Sul” (FURTADO, 1959a, p.11) *Apud* (RIBEIRO, 2010, p. 50).

No período de transição em 1930, de um patamar exportação de produtos primários para um perfil de industrialização ascendente é que o Brasil passou a constituir uma economia nacional regionalmente localizada, nesse momento, a questão regional ganhou força nos debates sobre o desenvolvimentismo. No entanto, a partir dos anos 1950, a tendência a uma articulação interna se tornou mais intensa de modo que o comando da produção passou a ser ditado pelo mercado interno. (ARAÚJO, 2000, p. 72) *Apud* (RIBEIRO, 2010, p. 50).

Conforme a mesma autora foi em decorrência da interação entre as chamadas “ilhas econômicas regionais” que as desigualdades regionais ganharam mais visibilidade.

Na visão de FURTADO (1959a) Apud RIBEIRO (2010), o processo de articulação entre as ilhas econômicas regionais ocorreram em função do mercado em constante expansão no Centro-Sul cujas exportações de café impulsionavam o crescimento e a organização de uma indústria ainda incipiente. Com a crise da economia cafeeira, resultado do quadro de desorganização do mercado mundial, a sobrevivência do setor só foi possível devido às reservas de mercado na região Centro-Sul. De maneira semelhante, ocorreu com o ciclo da borracha, cujo declínio estava relacionado ao cultivo de seringais fora do Brasil. Nesse contexto, as relações comerciais da borracha com o Centro-Sul foram essenciais para a sobrevivência dessa atividade de modo que a demanda para o mercado interno fomentou a articulação econômica da região norte com o Centro-Sul. Portanto, o que aconteceu com a economia cafeeira que procurou o mercado interno para enfrentar a crise não representou um caso exclusivo. (FURTADO, 1959a Apud RIBEIRO, 2010).

De acordo com DINIZ (2009) Apud RIBEIRO (2010), além da articulação entre as regiões, as variações de expansão e declínio das economias intensificaram o processo de ocupação territorial, e, dessa forma foi possível a reconfiguração do mapa regional brasileiro. Com efeito, as crises açucareiras no Nordeste provocaram o deslocamento de populações para os Estados do Ceará, Maranhão e Pará e, posteriormente para a Amazônia provocando o alargamento da dimensão da ocupação territorial que conforme DINIZ (2009) Apud RIBEIRO (2010), nesse período, estima-se que 500 mil pessoas tenham se deslocado para a Amazônia atraídas pelo trabalho de extração da borracha.

Nas regiões mineradoras, a integração ocorreu a partir da necessidade de alimentos de animais de carga e couro que eram trazidos de outras regiões do país para no centro dinâmico das regiões de minérios. Por outro lado, articulação entre o Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Paraná deve se à expansão do café que ocorreu de acordo com a procura de terras mais apropriadas ao seu cultivo.

Para FURTADO (1987) Apud RIBEIRO (2010), a introdução do trabalho livre, os processos migratórios, a demanda por alimentos, insumos e matérias primas juntamente com a expansão das ferrovias exerceram fortes impactos na integração territorial do país.

Toda essa dinâmica impulsionou a unificação econômica do país até a década de 1950, no entanto como ressalta FURTADO (1959), esse movimento traz consigo a raiz dos problemas que enfrentamos hoje, pois “reproduzia o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho que viciaria todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias de matérias-primas”. (FURTADO, 1959 a, p.12 Apud RIBEIRO, 2010, p. 51).

Conforme ARAÚJO (2006) Apud RIBEIRO (2010), à medida que se estreitavam as relações econômicas inter-regionais, evoluía-se o processo de industrialização e conseqüentemente as desigualdades regionais acentuaram-se já que a dinâmica econômica entre as regiões são muito distintas umas das outras. Nessa mesma linha de análise, Francisco de Oliveira (1987) Apud RIBEIRO (2010) entende que a questão regional é acima de tudo um caso de unidade nacional mal resolvida, as diferenças nas estruturas culturais econômicas e sócias nas regiões brasileiras são resultados de um processo histórico que marcaram a configuração econômica e social com a qual nos deparamos hoje. O autor acredita também que já havia uma questão regional bem definida, ou seja, com profundas desigualdades socioterritorias antes mesmo da chegada da industrialização pesada da década de 1950 no governo de Juscelino Kubistchek. (OLIVEIRA, 1987 Apud RIBEIRO, 2010).

2.4 Industrialização Brasileira e Integração Econômica

A integração do mercado nacional até meados de 1920 era muito pequena, Segundo CANO (2002), isso se deve ao fato de que naquele contexto o padrão de acumulação de capital a partir da economia exportadora permitia uma política de certa forma relativamente liberal com o comércio exterior que proporcionava

altos coeficientes de importações, ao mesmo tempo se implantavam no Brasil algumas indústrias, a maioria era de consumo de bens não duráveis que se instalaram nas diferentes regiões do país. Dessa forma, a demanda por bens de consumo em alguma medida era suprida pela produção local ou por produtos importados.

Por outro lado, de acordo com CANO (2002), a falta de estímulo à industrialização num primeiro momento dificultava a ampliação da integração, dado que a nossa produção industrial não era forte o suficiente para romper os arquipélagos econômicos e consolidar o mercado nacional. Para o mesmo autor, a exceção a esse quadro até o início do século XX eram as indústrias instaladas no Rio de Janeiro que desde o início tinham no mercado regional de maior proximidade uma maior demanda para os seus produtos.

Em termos regionais, somente a indústria de São Paulo apresentava dinâmica de crescimento muito acima da sua demanda. Esse fato estimulava a procura de mercados externos à sua própria região econômica dado ao seu elevado ritmo de acumulação de capital acumulado entre 1905 e 1914 e na primeira metade da década de 1920. CANO (2002, p. 89).

A forte contração das nossas exportações nas primeiras décadas do século XX foi resultado direto da Primeira Guerra Mundial, esse fato obrigou a indústria paulista a liberar o excesso de produção para outras regiões do país, os crescentes investimentos no setor industrial foram também prejudicados pela crise de valorização cambial entre 1924-1926 que teve como uma das suas conseqüências a diminuição do grau de proteção à indústria, e, dessa forma ocasionou o aumento das importações de bens similares até o final de 1929. (CANO, 2002, p. 89-90).

Em alguns setores industriais, a expansão da capacidade produtiva não sofreu grandes variações devido ao respaldo encontrado no mercado interno. Acontecia que surgiram novos produtos que ajudaram a diversificar a estrutura produtiva não só de bens de consumo, mas também de bens de produção como ocorreu com a fabricação de fibras químicas têxteis, crescimento da indústria de materiais elétricos, de metalurgia, cimento, de matéria de transporte e mecânica. Esses acontecimentos, nas palavras de CANO (2002, p. 90), “evidenciam que a

década de 1920 se constitui como um período de transição para o surgimento de uma formação industrial mais ampla, a partir da recuperação da crise de 1929”.

2.5 O papel do Estado no Desenvolvimento Industrial

De acordo com Santos (2004), a intervenção do Estado na economia pode ocorrer de diversas maneiras, principalmente através do investimento. No caso da industrialização, pode haver a participação do Estado na indústria privada ou na criação de indústrias com capitais públicos. Tal política tem como objetivo o estímulo à industrialização, mas é muito comum que essa política seja equivalente ao financiamento com fundos públicos da indústria privada local ou estrangeira. Quando o Estado na maioria das vezes fica encarregado da criação e funcionamento das indústrias de base nacionais, as indústrias leves privadas são beneficiadas diretamente, já que os seus custos operacionais são diminuídos. Por outro lado, o financiamento direto ou indireto com investimentos públicos contribui para criar atrofiamientos ou distorções no crescimento industrial e no crescimento econômico do país, uma vez que a política de investimento do governo se realiza de forma heterogênea tanto em termos setoriais quanto também territoriais.

2.6 O Estado Fornecedor de Infra-Estrutura

Conforme SANTOS (2004, p. 161), o Estado é um forte aliado do circuito moderno da economia nos países subdesenvolvidos. O apoio que o Estado fornece ou abertamente ou de forma mais discreta em relação às modalidades tecnológicas, assume os mais variados aspectos. Entre as várias formas de apoio do Estado ao nascimento e desenvolvimento do circuito moderno está a proteção aos monopólios, o financiamento de grandes firmas através da construção de infra-estruturas, a formação profissional, a construção das indústrias de base,

legislação financeiras discriminatórias subsídios à produção e exportação, criação de leis investimento e planos de desenvolvimento. Conforme o mesmo autor a outra modalidade de política estatal para o setor industrial é o financiamento das grandes firmas estrangeiras o nacionais, nesse caso pratica-se uma espécie de divisão internacional do trabalho, ou seja, o Estado fica encarregado de investir nas indústrias pesadas e deixa para as firmas multinacionais investirem nos setores mais rentáveis e que oferecem retorno financeiro a curto e médio prazo. Ainda, de acordo com SANTOS (2004), todo esse apoio reduz o investimento do Estado em outros setores que interessam diretamente à população.

Ao discorrer sobre o papel do Estado no processo de industrialização, SANTOS (2004, p. 163) identifica três modelos: “O primeiro é o de uma dependência desejada pelo exterior e aceita, por falta de vontade ou por falta de meios de defesa. O segundo é de uma dominação desejada e planejada de dentro. O terceiro tipo é representado pelos países que procuram encontrar um caminho independente”.

Nessas condições, o autor acredita ser natural que cada modelo possua seus submodelos, ocorre em função da história e das condições atuais. Segundo SANTOS (2004) o primeiro modelo é mais comum de ser encontrado nos países subdesenvolvidos ou entre os que estão na primeira fase de industrialização, embora seja difícil estabelecer um limite entre o primeiro e o segundo modelo, por não se conhecer com precisão até onde as ações do governo poderiam tomar rumos diferentes ante as condições internacionais. Ante essa situação, o Brasil apresenta variações nesses modelos devido à condição de país industrializado e subdesenvolvido e ao nível de industrialização alcançado.

No entanto, independente de cada um desses modelos apresentados, para que se viabilize o processo de industrialização de um país o Estado é obrigado a estabelecer certo número de soluções. De acordo com SANTOS (2004), as soluções mais expressivas são o aumento das exportações de bens manufaturados e concomitantemente o crescimento interno da demanda por bens de capital. A expansão das exportações demanda a elevação do nível tecnológico que por consequência exige a absorção de bens de capital.

Para o autor, essa dinâmica implica no aumento das despesas governamentais, pois faz se necessário o desenvolvimento da infra-estrutura de

transporte e de eletricidade que são setores indispensáveis à circulação e à expansão da produção de bens de capital e à exportação de bens manufaturados.

Nessa mesma linha de pensamento, Francisco de Oliveira (2008, p. 200), discorre sobre a imbricação entre o Estado e a burguesia industrial da região Sul, que deixou de ser mais uma entre as várias regiões do país e passou a ser o centro do capitalismo nacional:

“tal evidencia surgiu não apenas da criação de mecanismos político-institucionais que deram condições de viabilizar a imposição do equivalente geral da economia industrial ao conjunto do país, mas na ação suplementar que, como Estado em sentido restrito, imprimia a seus gastos: estradas de rodagem que tornavam fisicamente possível a circulação de mercadorias produzidas no Centro-Sul. Essa imbricação evidencia o caráter das relações de produção nas estruturas de poder, estruturas de classes e sobretudo na relação Estado-burguesia industrial”.

Nesse sentido, de acordo com o documento da SUDENE (1984), a partir da segunda metade da década de 1950, a intervenção governamental tem sido de grande importância para a industrialização do país, mesmo antes dos esforços explícitos para acelerar o crescimento e integração do setor industrial. Nessa perspectiva, diversas outras medidas econômicas foram tomadas pelo Estado, por exemplo, o equilíbrio no balanço de pagamentos, assim como as políticas cambiais e tributárias.

Nessa lógica de intervenção estatal, segundo FURTADO (1973), as políticas de sustentação da renda do setor cafeeiro na década de 30 tiveram efeitos extremamente benéficos para este setor. Embora essa política tenha causado controvérsias, TAVARES (2009) cita uma passagem da obra de Furtado na qual este defende a política governamental da queima do café como forma de

garantir a estabilidade econômica do setor. FURTADO (1973) Apud TAVARES (2009) explica esse paradoxo da seguinte maneira:

“À primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo. Contudo, situações como essa se repetem todos os dias nas economias de mercado. Para induzirem o produtor a não colher, os preços teriam que baixar muito mais, particularmente se se tem em conta que os efeitos da baixa de preços eram parcialmente anulados pela depreciação da moeda. Ora, como o que se tinha em vista era evitar que continuasse a baixa de preços, compreende-se que se retirasse do mercado parte do café colhido para destruí-lo. Obtinha-se, dessa forma, o equilíbrio entre a oferta e a procura a nível mais elevado de preços”. (FURTADO, 1973) Apud (TAVARES 2009, p. 7).

Em outra parte de “A Formação Econômica do Brasil”, Furtado continua:

“O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes. Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados”. (FURTADO, 1973) Apud (TAVARES 2009, p. 7).

Num momento posterior, com a política deliberada de industrialização a partir do Plano de Metas, a formação e concentração do capital aumentaram muito rapidamente, em grande medida, esse aumento deve-se à diminuição dos custos de produção proporcionados pelos investimentos estatais em setores complementares de infra-estrutura, especialmente transporte energia e comunicação. Além disso, o setor público desempenhou um papel importante na implantação e expansão das mais variadas indústrias de base, particularmente a siderúrgica e a petroquímica.

Ainda, de acordo com uma publicação da SUDENE (1984, p. 27), a ausência de uma Política explícita de localização industrial, isto é, a ausência de uma preocupação específica com a distribuição regional das novas atividades industriais que iam surgindo na década de 1950, predominou novamente a tendência para a concentração dos investimentos tanto de infra-estrutura como também industriais no Centro-Sul. Desta forma, o processo de industrialização impulsionado pelo Estado redirecionando os recursos para o Sudeste, a política governamental novamente contribuía para o agravamento das desigualdades regionais. Isso ocorreu através da concentração geográfica de recursos como também através das políticas cambiais que discriminavam outras atividades produtivas em favor das exportações cafeeiras. (SUDENE, 1984).

Esse processo de industrialização e a sua concentração espacial têm importantes conseqüências sobre os padrões e características de desenvolvimento registrado nas regiões periféricas, de modo a induzir uma maior divisão inter-regional do trabalho assim como intra-setorial, e, essa lógica contribui para a transformação das relações econômicas tradicionais entre o centro hegemônico e as regiões periféricas. (SUDENE, 1984).

Estas transformações podem ser observadas nas manifestações regionais que se diferenciam de um processo único de acumulação e concentração de capital inclusive em termos espaciais em decorrência do maior dinamismo da economia brasileira não só pelo setor secundário, mas também pelos demais setores da economia. Nesse sentido, a emergente divisão inter-regional de trabalho ocorre com maior integração espacial da economia brasileira e, por conseguinte pressupõe maior interação entre as diversas regiões do País devido

principalmente ao crescimento da participação do Estado nas regiões periféricas. (SUDENE, 1984, p. 28).

CAPÍTULO III

3. Considerações sobre o conceito de Região

A discussão dos conceitos de região, enquanto categoria fundamental da Geografia é indispensável para a compreensão e análise de qualquer questão regional, dada a importância do território no decorrer da história e também no período atual como uma unidade geográfica, social e política. Conforme CASTRO (1992), o acontecer sobre o espaço não é homogêneo, a perspectiva estrutural subentende a dinâmica do processo sócio-espacial, daí, a noção de subespaço (lugar, área, região) se impõe mediante a categoria da escala, ou seja, a noção de fração do espaço dentro do espaço total. Assim, a região constitui um nível de análise do território, estabelecido não de forma arbitrária, mas, ao contrário, significativo do acontecer particular do fato social total, definido pelo lugar em que ele ocorre. (CASTRO, 1992, p. 30).

Para Francisco de Oliveira (2008, p. 145), ante a conceituação de região escreve que “são conhecidas as dificuldades para precisar o conceito de região; a região pode ser pensada praticamente sob qualquer ângulo das diferenciações econômicas, sociais, políticas, culturais, antropológicas, geográficas, históricas”. Para o autor, a mais enraizada das tradições conceituais de região é, sem nenhuma dúvida, a geográfica no sentido amplo, que surge de uma síntese da formação econômica histórica baseada num certo espaço característico. OLIVEIRA (2008, p. 145). Por outro lado, BAQUEIRO VIDAL (2001, p. 26), compreende que:

“A região surge como um fenômeno ligado à vida em grupo e implica um princípio de organização humana. E, quer

admita ou não, a região é também uma realidade concreta, pois ela existe como um quadro de referência, em maior ou menor grau, para sua própria população. A região é, pois, uma noção e não um conceito acabado, é, ainda, por outro lado, um artifício de classificação. A região é, também um instrumento de ação política. Adotada a premissa de que a região tem um expressivo caráter político, convém destacar, nas abordagens regionais, o papel do Estado como agente de racionalização, isto é, como o aparelho estatal organiza, rearranja ou até mesmo desorganiza os diversos espaços regionais de acordo com os ditames do capital, principalmente do poder e da sociedade”.

Nesse sentido, CASTRO (1992) considera que ampliação das relações econômicas, sociais e políticas em escala mundial denunciam que o “conteúdo” da região é cada vez mais complexo, portanto, a sua explicação não pode se limitar à aparência, pois se encontra em parte fora dela. Dessa forma, as dificuldades de delimitar a região de maneira não arbitrária e capaz de traçar os limites de uma especificidade sócio-espacial, parecem ter se ampliado. Apesar disso, para a autora, a escala regional de análise continua sendo largamente utilizada, e a região permanece como uma escala de análise de inegável valor heurístico. (CASTRO, 1992, p. 31-32).

Seguindo nessa discussão, CASTRO (1992, p. 32-33), coloca o conceito de região nos seguintes termos:

“a região é uma fração estruturada do território, e, por constituir uma estrutura a região possui uma identidade que permite diferenciá-la do seu entorno. Essa personalidade regional possibilita a sua delimitação a partir da compreensão da especificidade que ela contém. Portanto, a região é concreta, observável e delimitável. Como qualquer

segmento do espaço, a região é dinâmica, hiostoricamernte construída e interage com o todo social e territorial, as suas características internas são determinadas e determinantes dessa interação”.

De acordo com GEIGER (1969), considera-se região a forma geográfica que surge apenas em uma determinada fase histórica de um território, por exemplo, segundo o autor não podemos considerar as Serra do Mar ou o litoral como regiões no Brasil, mas em termos regionais, a cidade do Rio de Janeiro no litoral, se integra com Petrópolis que fica na região de planalto e não com Paranaguá que se situa no litoral, mas é integrada com Curitiba que se localiza no planalto. Sendo assim, na visão do autor uma determinada porção do território com características físicas semelhantes não são consideradas regiões e sim domínios, ou no máximo regiões naturais, pois a região é o resultado do processo de organização do espaço pelo homem.

Nesse sentido, GEIGER (1969) acrescenta que a formação das regiões depende do grau de interação que unem os locais de determinadas áreas que variam pela densidade populacional ou pela ocupação econômica e nível tecnológico existente, e pela intensidade das relações internas com outras áreas do Estado, do país ou do exterior.

Ainda, segundo o mesmo autor, as diferenciações observadas na superfície terrestre, representam a distribuição espacial de determinados fenômenos e a estruturação orgânica do espaço em regiões. GEIGER (1969) chama atenção para distinção entre o que se chama de regiões étnicas, lingüísticas, históricas, que podem não corresponder verdadeiramente a regiões, mas apenas a espaços culturais.

Nessa perspectiva, para melhor esclarecer esses conceitos, o autor divide as regiões em duas categorias: regiões polarizadas e regiões homogêneas. As regiões polarizadas se constituem em torno da suas metrópoles, a rigor, o seu desenvolvimento é pautado na estrutura industrial, de tecnologias e modernos padrões de vida. Segundo o autor São Paulo seria o exemplo mais típico. Por outro lado, as regiões homogêneas se caracterizam pela forma de atividades econômicas, produtos cultivados, formas de povoamento, etc. Nesse caso,

GEIGER (1969) cita o caso de Porto Alegre, para ele, esta capital representa juntamente com outras regiões do Estado do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sudoeste do Paraná, setores homogêneos por constituírem uma grande região econômica fornecedora principalmente de cereais, suínos e derivados para o mercado nacional, subdividida em unidades menores marcadas pela centralidade de pequenas cidades.

Segundo SANTOS (1978) Apud PEREIRA (2009), atualmente a região é muito mais complexa. Embora aparentemente ela se apresente com certa homogeneidade ou mono-funcionalidade produtiva, outros nexos fazem-se necessários para que a produção ocorra. Este fato é um indicativo de que os subespaços, as regiões, não mais são explicadas somente pelos seus conteúdos internos, logo, há que se compreender então as suas ligações em outras escalas, com o país, com o mundo. Para o mesmo autor, no caso dos países subdesenvolvidos, na maioria das vezes, as regiões produtivas aparecem como espaços derivados e, portanto, já trazem consigo, na sua origem, uma lógica e uma razão de existência que lhes são externas, exógenas.

Conforme PEREIRA (2009, p. 18), “vale apenas destacar que, no caso do Brasil central, os sistemas de engenharia, ao adotarem o território de novas possibilidades produtivas, alteram todo um sistema pretérito de ações no lugar, e as possibilidades de uma produção moderna configuram a redefinição da vida de relações dos lugares, com novos nexos informacionais, financeiros e políticos”. A partir dessa colocação, o autor conclui que “nos dias atuais a compreensão apenas de um dado ou variável do território usado, que a *priori* poderia assim definir uma região homogênea clássica (por exemplo, uma região produtora de soja, de café, de cana-de-açúcar, etc.) não é suficiente para a compreensão do subespaço na sua totalidade”. (PEREIRA, 2009, p. 18).

3.1 Caracterização da região Nordeste

Conforme ANDRADE (1998), o Nordeste foi o primeiro território ocupado pelo processo de colonização, é a mais estudada das regiões brasileiras. Ao lado de Celso Furtado, Manoel correia de Andrade foi sem dúvida um dos grandes estudiosos dessa região, a sua principal obra que contribui para a análise da economia agrária e das demais temáticas acerca do Nordeste encontra-se registrada principalmente em *“A Terra e o Homem do Nordeste”*. O livro aborda principalmente o problema das relações de trabalho entre os proprietários de terra e os trabalhadores desprovidos desta, assim como as relações existentes entre os sistemas de exploração da terra e as condições do meio natural. O autor, na introdução da obra explica que: “faz uma análise geral sobre o Nordeste para depois elaborar uma divisão sumária das várias regiões geográficas nele existentes, uma vez que as diversificações regionais têm grande influência nas formas de exploração da terra e, conseqüentemente, no modelamento de paisagem cultura.” (ANDRADE, 1998, p. 20).

As análises feitas pelo autor têm sérias implicações históricas, nas palavras de Andrade (1998), essas relações se apresentam como verdadeiros anacronismos que se mantêm em uma sociedade em transformação como ocorre no Nordeste em algumas áreas do Sertão, Meio Norte, no Agreste e na Região da Zona da Mata, conforme a subdivisão feita por esse autor. (Ver Mapa 1)

Para compreender a caracterização da região Nordeste é necessário levar em consideração que esta região passou por várias tentativas de delimitações. Tais delimitações têm gerado muitas dificuldades para os estudiosos, as controvérsias ficavam mais evidentes quando se tentava dividir o Brasil em regiões naturais. Por esse critério, pertenciam ao Nordeste, apenas os Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Por outro lado, outros autores estendiam a região para Noroeste, incluindo então o Maranhão e o Piauí, enquanto outros estudiosos estendiam para o Sul, incluindo em seus limites Sergipe e parte da Bahia, geralmente até a altura do recôncavo. (ANDRADE, 1998, p. 23-24).

Outras tentativas de delimitações mais “oficiais”, foram feitas em 1941 pelo Conselho Nacional de Geografia através do geógrafo Fabio de Macedo Soares Guimarães, por esta classificação que foi utilizada para trabalhos administrativos, o Nordeste passou a se estender do Maranhão até o Estado de Alagoas. Apesar do seu Caráter Oficial, os órgãos governamentais não a adotaram. Tanto a SUDENE como também o BNB, fizeram suas próprias delimitações, mas somente a partir de 1968, ao fazer a nova divisão do país considerou-se como Nordeste os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e o território Federal de Fernando de Noronha extinto em 1988 e incorporado ao Estado de Pernambuco. (ANDRADE, 1998).

GUIMARÃES NETO (2010. p 141) ressalta a importância da obra de Andrade como um dos principais subsídios para delimitação e entendimento da região Nordeste:

“A tradição de definir e delimitar as regiões perde-se na história brasileira. Cabe mencionar, bem mais recentemente, no que se refere ao Nordeste, os esforços e as propostas feitas pelo IBGE, em várias oportunidades, e pela SUDENE, mencionadas por Manuel Correia, que anteciparam a proposta apresentada em A Terra e o Homem no Nordeste. Não é o caso de elaborar a gênese dessas concepções de regionalização, mas de ressaltar que a divisão regional proposta no estudo referido de Manuel Correia representou um marco fundamental na concepção do Nordeste, perdurou por muitas décadas e influenciou, significativamente, outras divisões regionais que surgiram em decorrências de novos conceitos e motivadas por mudanças na realidade socioeconômica nordestina”. (GUIMARÃES NETO 2010. p 141).

A definição da região do Nordeste da forma como a conhecemos hoje, somente foi construída no século XX. Durante o período colonial, criou-se uma divisão administrativa com base nas capitânicas que na segunda década do século XIX, ainda, no Brasil Império no debate político e no meio jornalístico surgem dois blocos de províncias: as do Sul e as do Norte, sendo que as primeiras, no período republicano seriam desdobradas na região Sul e Sudeste, a segunda, seria transformada no que hoje é o Nordeste e a Amazônia. Embora essa divisão regional não se encontrasse oficializada pelo governo central, estava muito presente na literatura, nos discursos políticos e nos jornais que circulavam na época. (GUIMARÃES, 1989).

Segundo ALBURQUERQUE JR (2009, p. 81), o termo Nordeste foi inicialmente utilizado para designar à área de atuação da primeira e mais antiga autarquia federal do país a chamada Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCOS), criada em 1909. No começo do século XX, no discurso institucional, o Nordeste surge como parte do Norte do Brasil, por causa da vulnerabilidade que o Nordeste se encontrava diante das estiagens e, portanto merecia especial atenção por parte do poder público federal.

Nessa lógica, Francisco de Oliveira (2008), argumenta que dificilmente se conseguirá evitar o enquadramento da “região” econômica e política nos limites das divisões territoriais-político-administrativas dos Estados que compõem o Nordeste brasileiro. Esse enquadramento, de acordo com o autor, é válido também devido ao caráter inacabado da tentativa de se propor um conceito de região para o caso do Nordeste, mas, sobretudo porque os limites territoriais-administrativos dos estados que o compõe carregam na própria história de formação político-econômica nacional as suas diferenças.

Contudo, somente no período recente é que o processo de integração nacional conduz a um progressivo distanciamento entre as determinações formais da reprodução do capital e aqueles limites político-administrativos. (OLIVEIRA, 2008, p. 152).

A consciência ou reconhecimento da região Nordeste, como já mencionado, tem passado por mutações no curso da história econômica e social nacional. Para MENEZES (1995), a identidade nacional vai além da definição do seu território e da sua economia, exige também a construção simbólica e cultural

para o qual contribui fortemente os intelectuais. A construção da idéia de Nordeste em suas bases geográficas e naturais ficou marcada quando Euclides da Cunha publicou *Os Sertões*, em 1902. Euclides descreveu a área semi-árida nordestina partindo de uma visão determinista geográfica e racial, ele procurava explicação para o atraso da região como consequência do ambiente hostil, isolado e de população mestiça. Outros estudos publicados pelo próprio Euclides da Cunha sobre a Amazônia, *Contrastes e Confrontos* (1907), e *A Margem da História*, em 1909, relatavam as características da parte Norte do país, ajudando na diferenciação com o Nordeste.

As antigas concepções baseadas no determinismo naturalista, na década de 1920, aos poucos vão sendo substituídas pelas análises da sociologia culturalista, cujo principal pensador dessa corrente foi Gilberto Freyre. Com essa nova concepção a região passa a ser objeto de uma nova definição espacial, social e cultural, o foco em questão é o Nordeste açucareiro que se estende de Alagoas ao Rio Grande do Norte, desenhada como a área de formação do Brasil. Segundo OLIVEIRA (2008), pode-se verificar que na história regional e nacional há vários “nordestes”, reconheciam-se no período colonial regiões dentro do que hoje é o Nordeste, com amplitudes muito mais restritas, o que hoje corresponde aos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas a região era conhecida como o *locus* da produção açucareira. Por outro lado, os estados que hoje correspondem ao Ceará e Piauí eram relativamente indiferenciados, as atividades desenvolvidas eram de pouca expressão na economia colonial e quase nunca eram assimilados ao que se poderia chamar de “Nordeste”. (OLIVEIRA, 2008, p. 153).

3.2 Características Naturais e as Sub-Regiões Geográficas do Nordeste.

Segundo ANDRADE (1998), o nordeste compreende uma área de mais de 1.542.000 Km², e caracteriza-se o Nordeste do Brasil toda região geográfica, pela influência de uma série de fatores, com destaque para os domínios físicos, estrutura geológica, relevo, clima e hidrografia, também por fatores biológicos como vegetação, fauna e à organização dada ao espaço pela ação antrópica. Conforme o autor, por ser muito complexa a origem das paisagens geográficas é difícil identificar a exclusividade da ação de um elemento na elaboração dos quadros paisagísticos. Entretanto, em cada região existe um elemento que se destaca dos demais, tanto que o elemento de destaque é citado sempre que se quer distinguir as várias áreas que compõe o mosaico regional. ANDRADE (1998) cita a Amazônia como exemplo, segundo o autor, há uma referência constante ao rio e ao seu regime, o homem distingue as várzeas anualmente inundadas das áreas de terra firme que fica fora das inundações mesmo quando o rio Amazonas transborda em suas grandes cheias. Já em São Paulo, onde a cultura cafeeira era a principal riqueza agrícola, tanto o homem do campo, técnicos e cientistas estão sempre preocupados na distinção do tipo de solo onde dominam as terras roxas daqueles que são derivados de arenitos ou das rochas cristalinas.

No caso do Nordeste, segundo ANDRADE (1998) o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem e que mais gera preocupação para os seus habitantes é o clima, onde a o regime pluvial é exteriorizado na paisagem. Desde o tempo colonial distingue-se a Zona da Mata por ser de clima quente e úmido e ter duas estações bem definidas, uma chuvosa e a outra seca. O sertão, também quente, porém seco, e desde a época colonial sujeito às secas periódicas que matam a vegetação e os animais e forçam a população à migração. Entre uma área e outra existe uma faixa de transição com trechos tão úmidos como o da Mata e tão secos como o do Sertão. Diante dessa diversidade climática, surgiria a dualidade climática consagrada pelos nordestinos e os dois principais sistemas de exploração do período colonial, o Nordeste da cana-de-açúcar e o Nordeste do gado. (ANDRADE, 1998).

Ao traçar o quadro das condições naturais do Nordeste, ANDRADE (1987, p. 21), escreve que “as distribuições do relevo, aliada às condições litológicas, tectônicas e climáticas, tem uma influência muito grande sobre a ocupação humana, sobre a localização das cidades, centros polarizadores de populações e de atividades econômicas, assim como sobre o traçado das vias de transporte e, conseqüentemente, sobre a circulação da produção”. A partir dessas informações, é possível compreender a dinâmica da distribuição das atividades econômicas em das várias formas de ocupação do espaço pelos dados físicos.

O Nordeste não possui altitudes que atinjam os dois mil metros, a maior porção do seu território encontra-se em superfícies com altitudes superiores a 300 metros. Apresenta maior extensão da sua área sobre planaltos do que sobre planícies ou colinas de pequena altitude. Mais de 80% do território nordestino está localizado sobre o Planalto Brasileiro, com altitudes que oscilam entre 300 a 700 metros. Sobre esses planaltos, encontram-se as cristas mais ou menos alongadas ora formadas por rochas cristalinas denominadas geralmente de serras, ora por rochas sedimentares chamadas chapadas. Entre os acidentes que marcam o relevo nordestino merecem destaque o Maciço da Borborema que se estende do Rio Grande do Norte até Alagoas, a Chapada Diamantina na Bahia, chapada das Mangabeiras entre o Maranhão e o Piauí. Contornando o planalto, estendem-se amplas áreas de terras de baixas altitudes, às vezes, muito largas como ocorre no Maranhão, as vezes mais estreitas como na Paraíba, Pernambuco e Bahia, formadas por colinas esculpidas em rochas cristalinas ou por superfícies planas localizadas sobre a formação barreiras. Paralela à costa nordestina, desde o Maranhão até o sul da Bahia, estende-se um cordão de recifes de arenito, estes tiveram grande influência sobre a ocupação do solo, pois fixava as populações devido à formação de portos naturais como o do Recife, que abrigava desde o século XVI as embarcações e a formação de lagunas paralela à costa, entre o recife e a costa onde havia intensa atividade pesqueira. (ANDRADE, 1987).

Com relação às condições climáticas, o Nordeste está situado na região intertropical, nas latitudes inferiores a 20° Sul e possui clima típico das regiões equatoriais e tropicais. O autor propõe a divisão do Nordeste em quatro regiões que são ao mesmo tempo naturais e geográficas, dando às mesmas os nomes consagrados pela tradição: Mata, Agreste, Sertão e Meio Norte. (Ver Mapa1).

Para ANDRADE (1987, p.27), essa divisão foi baseada na metodologia geográfica de CHOLLEY (1951), e mais recentemente Pierre George (1963), segundo esses autores, para classificar uma região geográfica procuramos caracterizar primeiramente os domínios físicos: Litologia, relevo, clima e hidrografia, aos quais superpomos o meio biológico, flora e fauna e sobre estas a organização dada ao espaço pelo homem”.

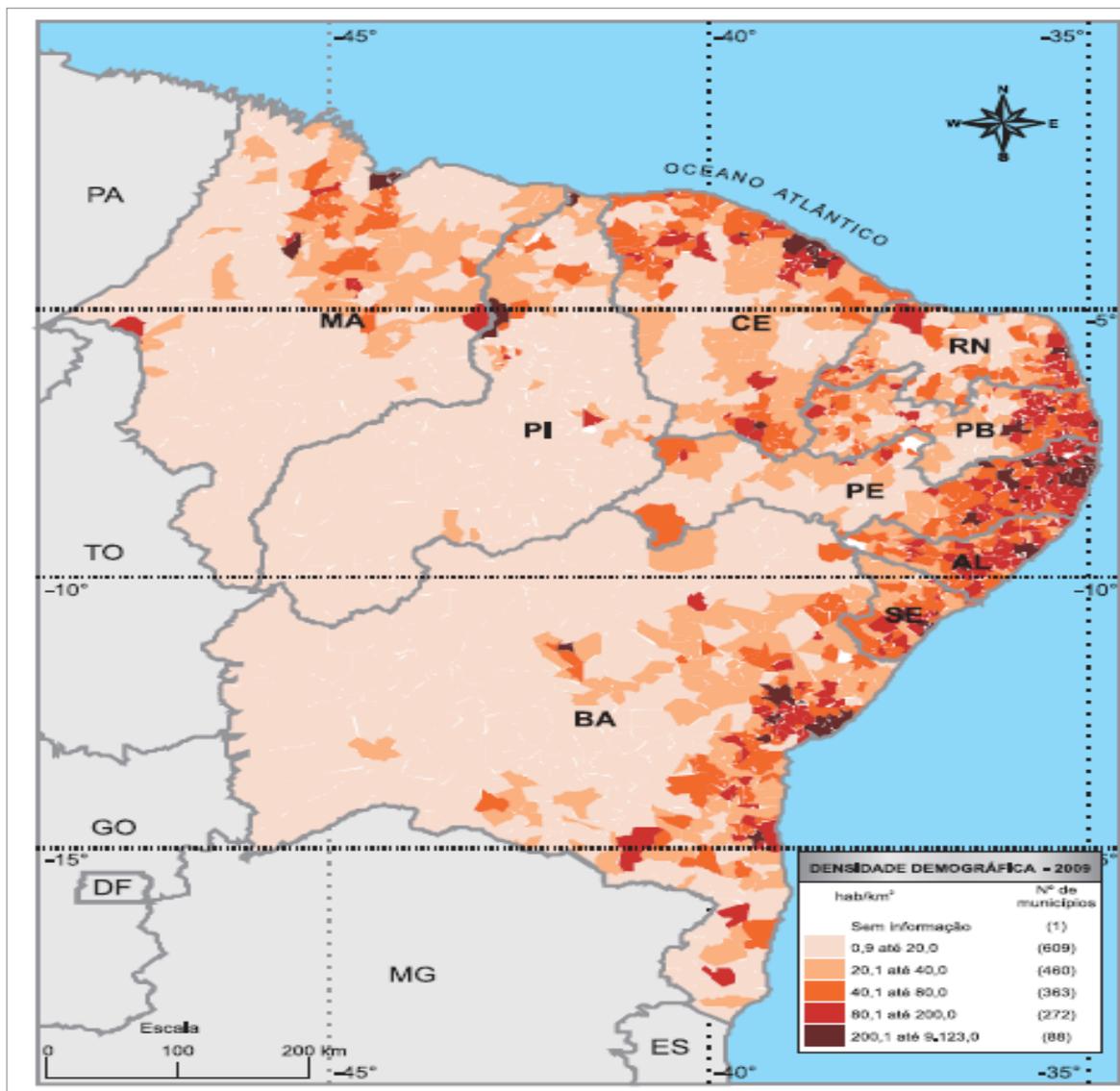
Embora se tenha adotado critérios físicos para classificação de uma região geográfica, ANDRADE (198, p. 27) adverte que: “o geógrafo não pode circunscrever-se à velha noção de região natural, em que só os elementos físicos-biológicos eram levados em consideração, como não pode também basear-se nas regiões históricas onde o arbítrio dos homens ou dos governos impõe limites que, muitas vezes, não tem grande expressão, como ocorreu, por exemplo, com as velhas províncias francesas, após a política centralizadora da Revolução de 1987”. Quando fazemos especificamente Geografia Econômica, ANDRADE (1987) ressalta que se faz necessário procurarmos caracterizar as regiões geoeconômicas, e, ao analisar a organização dada ao espaço pelo homem, somos levados a dar uma ênfase especial à produção, às várias técnicas de exploração da terra, assim como a função que os principais centros polarizadores exercem sobre o comando da dinâmica regional. Nesse sentido, SANTOS (1999, p.60), diz que “para o geógrafo, o objeto é um testemunho atual da ação. Por isso, os respectivos padrões são dinâmicos e móveis. Na *démarche* geográfica, vemos como as ações do presente incidem sobre objetos vindos do passado”.

3.3 As Sub-Regiões Geográficas do Nordeste

Manoel Correia de Andrade (1998) em “*A Terra e o Homem no Nordeste*” divide o Nordeste em quatro regiões geográficas de acordo com critérios físicos que ressaltam as características físicas de cada uma delas como descritas a seguir:

- **Zona da Mata:** Estende-se desde o Rio Grande do Norte até o sul da Bahia, sempre desde a sua colonização no século XVI. Aí se localizam cinco capitais nordestinas, os mais antigos aglomerados urbanos da região, concentrando 34,2% da população do Nordeste, assim como a parte mais importante do seu parque industrial, e as grandes *plantations* que se desenvolveram a oeste da faixa litorânea em solos de barro vermelho formados ao sopé e nas encostas do Planalto da Borborema onde desenvolveu-se a cultura da cana-de-açúcar, nesta sub-região várias outras zonas podem ser distinguidas dentre as quais a Zona do Recôncavo baiano e a zona do cacau. Conforme SIQUEIRA (2001, p. 150), A atividade agrícola na Zona da Mata, caracterizada inicialmente pela especialização da cultura da cana-de-açúcar e posteriormente pela diversificação das atividades, contribuiu de forma significativa para a geração das condições necessárias para a ocupação da Zona da Mata desde o período de colonização do país. A expansão da cultura canavieira atraiu pessoas e capitais e estimulou a formação de várias cidades ao longo do litoral da região. Como podemos verificar no Mapa 2, Zona da Mata é a sub-região mais densamente povoada do Nordeste desde o período colonial.

Mapa 2 – Nordeste: Densidade Demográfica-2009



Fonte: IBGE, 2009 Apud BEZERRA (2010, p. 25)

Elaboração: Central de informações econômicas, sociais e tecnológicas

- **Agreste:** É uma região de transição entre a Mata e o Sertão, a característica mais marcante dessa sub-região é diversidade de paisagens que se apresenta em curtas distâncias, como se fosse uma miniatura do nordeste, com áreas muito secas nas quais predominam a cultura do algodão e áreas muito úmidas que apresentam maior quantidade de brejos nos quais se localizam canaviais, pecuária, e numerosos sítios que se dedicam à produção de fumo, cereais, batata-inglesa, banana e outras frutas. Esses brejos resultam ao mesmo tempo da ação de dois fatores: a altitude e a exposição aos ventos úmidos do sudeste. A altitude ameniza a temperatura, diminui a intensidade de evaporação e provoca à noite a condensação do vapor d'água transportado pelo vento. Falta d'água é um dos mais sérios problemas enfrentados pela população do agreste desde os tempos coloniais, embora não ocorra em proporções tão acentuadas como ocorre no Sertão.
- **Sertão:** São áreas mais extensas, ocupando, aproximadamente 55% da região nordestina. Nesta sub-região está circunscrito o chamado Polígono das Secas, ela cobre alta porcentagem do território nordestino, tanto que em alguns Estados como o Ceará, a Paraíba e o Rio Grande do Norte e Pernambuco estão quase que inteiramente mergulhados no Polígono, (94,8%, 97,6%, 92,0%, 88,7%, respectivamente). É lugar comum se pensar que o Sertão abrange somente as porções de terras mais ao interior do Nordeste, no entanto, o litoral setentrional também está circunscrito à área de abrangência do Sertão, isso porque, na costa norte do Nordeste, o Sertão chega quase até a praia. Nessa região é possível encontrar cactáceas a 50 metros de distância do mar e em Mossoró a 50 quilômetros da costa, esta é considerada uma cidade sertaneja, os seus habitantes se consideram sertanejos e a paisagem do local é típica do sertão. Outra área bem característica do Sertão é a representada pelas várzeas largas dos baixos cursos dos rios sertanejos. Essas várzeas têm as vezes dezenas de quilômetros de largura, com depressões transformadas em lagoas devido às enchentes dos rios e que estão cobertas por verdadeiras matas-galerias de carnaubeiras. A área mais seca que pertence ao sertão nordestino são as caatingas, encontradas em todos os

Estados nordestinos, caracteriza-se pela existência e domínio de grandes propriedades e pela baixa densidade demográfica, predomina a pecuária extensiva, migratória, dependente das secas periódicas, ao lado da cultura de algodão. Segundo Siqueira (2001, p. 18), faz parte também do Polígono das Secas, parte do Estado de Minas Gerais, conforme o mesmo autor, a região semi-árida, abrange 1.134 municípios e uma área total de 977,6 mil km², dos quais 874,3 mil km² no Nordeste (Mapa 3). Em termos percentuais, a porção semi-árida do Nordeste representa 53,3% de seu território. O semi-árido além dos fatores sociais e econômicos já conhecidos tem como uma de suas características principais do ponto de vista biogeográfico o bioma caatinga, que se distingue por possuir vegetação de xerófilas e também chuvas escassas e irregulares.

Mapa 3 – Região Nordeste e Semi-Árido



Fonte: SUDENE, 2008 Apud BEZERRA (2010, p. 19)

Elaboração: Central de informações econômicas, sociais e tecnológicas

- **Meio-Norte:** É uma sub-região de povoamento antigo compreende grande parte do Maranhão, quase todo o Piauí e o Noroeste do Ceará e é coberta por dois tipos de associações vegetais: a floresta dos cocais e o cerrado. Podemos dividir essa região em várias zonas, entre as quais se destacam o babaçu, a carnaúba a pecuária e o algodão. Os cocais dominam as várzeas e os vales fluviais, assim como os baixos interflúvios dos cursos inferiores dos principais rios da sub-região, Nesta zona, a palmeira de babaçu marca inteiramente a paisagem geográfica e está ligada à vida do homem do campo, uma vez que essa palmeira fornece a palha para a construção de suas habitações, assim como o coco que lhes serve de alimento e fonte de renda. O gado é criado solto, emigrando de acordo com as estações do ano os interflúvios são utilizados para atividades agrícolas já e pecuária. Embora esta seja feita de forma extensiva, já é adotada algumas melhorias técnicas de criatórios como a seleção racial, o cercamento de certas áreas que possuem melhor pastagens. Na zona da carnaúba, esta palmeira se concentrou nas várzeas e como a sua cera teve grande importância no comércio de exportação, é evidente a organização das formas de exploração da terra e maior monetarização da economia nessa sub-região. A cera é uma fonte de renda certa, o seu beneficiamento permite a extração de óleo e outros produtos, assim como a confecção de artesanatos que ajudam na renda e no desenvolvimento industrial de algumas cidades. A cultura do algodão ocorre em certas áreas de caatinga e de cerrado, em grandes propriedades, embora estas áreas estejam perdendo espaço para a pecuária. Apesar da pequena extensão da área cultivada, a produção algodoeira teve uma relativa importância no surgimento de algumas unidades de indústrias têxteis no Nordeste. (ANDRADE, 1998).

Capítulo IV

4. O quadro da região Nordeste pré-Sudene

De acordo com LIMA Jr (2008), os principais grupos sociais verificados na sociedade nordestina na fase que antecede a intervenção planejada através da SUDENE eram as oligarquias agrárias, açucareiras, não açucareira, ou seja, algodoeira e pecuária, a burguesia agroindustrial e os grupos que faziam parte das forças populares, isto é, a massa de trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos. O predomínio inicial de uma classe oligárquica açucareira estava na gênese da atividade econômica do açúcar, presente nas faixas úmidas do litoral desde o começo da colonização. Na categoria de subsistência, a criação de animais foi originada pela demanda para manutenção do monopólio de exportação da cana. Embora inicialmente a pecuária tenha desempenhado um papel secundário, esta cria base para a constituição do que Oliveira (1993, p. 46. Apud Lima Jr, 2008) denomina de Nordeste agrário não-açucareiro, essa atividade atuou também na recepção de mão-de-obra desempregada dos engenhos em épocas de recessão internacional, essa dinâmica de transferência de mão-de-obra foi responsável pela ocupação demográfica do semi-árido nordestino, nas localidades mais distantes do litoral e pouco tempo depois se tornou a principal produtora de algodão.

Diante do breve quadro econômico e social descrito acima a região Nordeste foi historicamente percebida como uma “questão” ou problema a ser equacionado. Segundo CASTRO (2002), como elementos subjacentes percebidos estão a pobreza da massa trabalhadora, os baixos rendimentos da atividade agrícola, o baixo nível de industrialização, o domínio político da burguesia agrário-mercantil, forte migração equilibrados sobre a decorrente da desorganização da economia regional e dos problemas agrários, etc. A imagem projetada da região eram “a caatinga, as carcaças de bois e os retirantes magros com seus poucos pertences entrouxados e equilibrados sobre a cabeça. Eram as “vidas secas” de Graciliano Ramos, cujo protesto contra a ordem social injusta era sufocado no cárcere, enquanto a imagem de sofrimento era apropriada e usada politicamente.

A culpa da miséria era dos céus e não dos homens, [...]”. (CASTRO, 1992, p. 59).

Do ponto de vista político, CASTRO (1992, p. 60-61), descreve a seguinte situação:

“O Nordeste era também um reduto dos “coronéis”, da oligarquia latifundiária, das eleições fraudulentas e violentas disputas pelo poder político. A manipulação interesseira dos recursos destinados às obras contra as secas e a obtenção de favores políticos, via clientelismo, [...]. A forte imagem da seca não permitia que ficassem claras as ligações entre a pobreza e as relações de produção na região. O discurso da seca foi, portanto, competentemente elaborado, divulgado e assimilado. Quaisquer outras relações causais tinham dificuldades de se impor como idéia corrente”.

Embora os problemas que atingem o Nordeste tenham sido historicamente os mesmos, a sua abordagem atual tem se alterado em função das mudanças em curso tanto em escala mundial, nacional e regional.

4.1 Breves Considerações Sobre A Intervenção Estatal No Nordeste Brasileiro

A atuação do Estado brasileiro na região Nordeste até a década de 1950 não havia provocado grandes mudanças sobre as suas classes sociais a não ser a reprodução do quadro existente. Para DUQUE (2004, p. 35, Apud LIMA Jr, 2008), “o caráter assistencial e descontínuo não deu aos empreendimentos todas as finalidades previstas”. O autor observa que a articulação de medidas podem ter sido boas “mas a simples preocupação com os estudos do meio físico e com as obras, sem uma investigação prévia dos aspectos mais profundos dos fenômenos

sociais e econômicos” não colaborou com o uso eficiente dos recursos para a população mais afetada.

Conforme FURTADO (1989) Apud LIMA Jr (2008, p. 12) as políticas públicas até este período eram limitadas apenas à preocupação da União com escassez de água de superfície e com o deslocamento de contingentes populacionais em períodos de estiagem prolongada para os centros urbanos tendo caráter meramente assistencialista. Para tanto, em 1909 o governo da União cria a Inspetoria de Obras Contra as Secas – (IOCS) que se transformaria posteriormente em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – (DNOCS). Apesar de ser um órgão de caráter nacional, o DNOCS teve sua atuação exclusivamente no Nordeste onde o problema climático era mais grave, de modo a afetar a vida da população, portanto, as ações conjunturais de construção de açudes, barragens, poços e estradas era a principal atribuição desse órgão.

Outra atuação do Estado na região Nordeste durante este período foi a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, para Oliveira (1993) Apud Lima Jr (2008), essa é mais uma intervenção que não altera as relações sociais, ao contrário, este órgão mantinha o *status quo* da oligarquia açucareira. Conforme MARANHÃO (1984, p. 89) Apud LIMA Jr (2008), “o apoio esboçado pelo IAA influiu diretamente na acomodação dos produtores de açúcar nordestinos, que não investiram em tecnologia perdendo em competitividade para a produção paulista. A intervenção no Nordeste pelo governo federal ocorreu também através de dispositivo constitucional como forma de garantir o financiamento das políticas de combate à seca e da construção de grandes obras entre elas a Companhia Hidrelétrica do São Francisco como descrito seguir:

“Em 1946 a Constituição Federal reintroduziu a obrigatoriedade que constava da constituição de 1934 de vincular 3% da receita federal para o combate às secas no Nordeste, atribuindo-lhe nas disposições transitórias, mais 1%; em 1948 eram criadas a Comissão do Vale do São Francisco, com o objetivo de desenvolver aquele vale fluvial,

e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, para produzir e distribuir energia elétrica; as grandes secas de 1951 propiciaram a criação do Banco do Nordeste do Brasil em 1952”. CANO (2002, p. 14).

Segundo Francisco de Oliveira (2008), em relação à construção de barragens para a irrigação agrícola, estas obras não tiveram grandes êxitos. Isso se deve a alguns erros iniciais que de certa forma são justificáveis já que naquele contexto não se tinha um grau de conhecimento adequado sobre a ecologia regional. Essa falta de conhecimento resultou na construção de barragens que não tinham bacias irrigáveis.

No que se refere a outros programas, os êxitos foram mais notáveis em alguns casos, como exemplo, o mesmo autor cita a construção de uma rede de estradas não-pavimentadas, porém de boa qualidade, na zona do Polígono das Secas, sobretudo em alguns estados. Antes dos grandes programas rodoviários da década de 1950, o semi-árido contava com uma rede de estradas superior em quantidade e qualidade à do resto do país em relação à proporção da área do semi-árido. O autor afirma que essa rede de estradas servia principalmente à circulação de algodão, as outras culturas, eram produzidas em pequena quantidade, sobretudo para subsistência, vendidas nas eiras próximas, assim, não necessitavam do transporte rodoviário, mas também devido aos altos custos de imposto nesse tipo de transporte que se tornava inviável economicamente às populações de baixo poder aquisitivo das cidades da zona do semi-árido. (OLIVEIRA, 2008).

CAPÍTULO V

5. A criação da SUDENE: Diagnóstico e a proposta de um “novo” Nordeste

No debate sobre o desenvolvimento econômico e social brasileiro as discussões envolvendo a questão das disparidades regionais estiveram presentes dentro da discussão sobre o desenvolvimento econômico e social brasileiro, essa discussão ganha mais espaço a partir da década de 1950, quando se avança na consolidação do planejamento estatal. No Brasil, dois fatores dinâmicos contribuem para essa análise: a expansão do capitalismo mundial e o movimento interno específico com características históricas culturais e políticas da sociedade brasileira, onde se insere, certamente, a questão regional. (SILVA, 2002, p. 38, Apud LIMA Jr 2008).

É a partir desse segundo aspecto que surge a preocupação com o desenvolvimento regional inserido na política de desenvolvimento nacional através do planejamento estatal. De acordo com UDERMAN (2006, p. 4) Apud LIMA Jr (2008), até os anos 1950, o planejamento como mecanismo de promoção do desenvolvimento regional era dominado pela lógica de otimização dos fatores de produção encontrados numa determinada região, ou seja, buscava-se desenvolver as atividades econômicas de acordo com as condições ou recursos existentes. É a partir desse pensamento que surgem correntes que apontam para a análise das vantagens regionais que influenciaram a formulação das políticas públicas de desenvolvimento cujo próprio Celso Furtado alinhou-se a essas correntes.

O autor destaca ainda que o planejamento regional demanda a agregação de noções de promoção e coordenação para ampliar o fortalecimento de várias atividades, principalmente a industrial. A prioridade para a atividade industrial decorria do modelo desenvolvimentista que se tornou hegemônico principalmente no período pós Segunda Guerra Mundial, esse modelo propunha a superação das condições de atraso econômico e social pela via da industrialização promovida pela ação do Estado como foi preconizado pela CEPAL e que prevaleceram por

toda a América Latina dos anos 1950 em diante. Sendo assim, denota-se da formulação cepalina que a condição de subdesenvolvimento não era uma condição estática, inalterável, que não pudesse ser modificada pela ação interna, ou seja, não havia um determinismo histórico da condição de subdesenvolvimento. (LIMA Jr, 2008).

Para CANO (2002), a questão regional no Brasil ganhou maior destaque no final da década de 1950, essa discussão foi impulsionada principalmente pelo agravamento das fortes secas que atingiram o Nordeste no início da década de 1950. Segundo o autor, até essa data a questão regional ficava limitada ao âmbito dos discursos políticos e das tomadas de decisões meramente ocasionais, as chamadas medidas de combate às secas no Nordeste. Para tanto, a formulação de um plano de ação política para o Nordeste decorria das pressões motivadas pelas secas, da concentração industrial em São Paulo e dos elevados recursos federais alocados para a construção de Brasília e do crescimento de vários movimentos sociais, em especial as Ligas Camponesas.

A intervenção planejada no Nordeste ocorreu no Governo JK, que diante das pressões e dos conflitos sociais chamou algumas pessoas, entre as quais Furtado para discutir a questão, e, diante da exposição que tinha feito, o Governo JK determina o lançamento da *Operação Nordeste* em 1959. Por Decreto criou o CODECO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste) e o Projeto de Lei de criação da SUDENE que foi encaminhado ao Congresso. (CANO, 2002).

O documento que servia de sustentação a uma nova política para a região Nordeste foi elaborado por Furtado (*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*) que, no entanto, não era atribuída à sua autoria, e sim, ao GTDN (Grupo de Trabalho e Desenvolvimento do Nordeste), cuja composição técnica era conservadora, e, nessas condições, não sofreria resistência por parte da elite regional. Caso Furtado assinasse o documento o Congresso não aprovaria a criação da SUDENE, apesar das pressões contrárias da bancada legislativa federal nordestina, Furtado foi nomeado Superintendente. Diferentemente das formas tradicionais oportunistas e assistencialistas então vigentes, Segundo CANO (2002), Furtado imprimia uma nova visão de desenvolvimento econômico.

A ação política dos antigos órgãos do governo federal de combate às secas passou a ser coordenadas pela SUDENE. Nessa perspectiva, os investimentos

federais na região seriam objeto de planejamento plurianual, com essa reestruturação, o poder das oligarquias locais ficou ameaçado. (CANO, 2002).

Conforme CANO (2002, p. 19-20), o diagnóstico contido no GTDN tem uma abordagem histórica, realçando a enorme disparidade entre o Nordeste e o Centro-Sul, apontava que esse grave fato decorria de um processo cumulativo, com tendências a se perpetuar e ampliar as diferenças. Além das razões inerentes à própria estrutura nordestina, o GTDN (2005) Apud LIMA Jr (2008, p. 5) identificava também as seguintes razões:

- “a) A renda detida no Nordeste além de ser em nível inferior se apresentava bem mais concentrada que a do Centro-Sul;*
- b) Transferência de capitais nordestinos para o Centro-Sul, canalizados pela divergência competitiva dos meios de produção;*
- c) Ritmo de crescimento do Centro-Sul bem superior ao do Nordeste em virtude do boom industrial vivenciado pelo avanço nas etapas do processo de substituição de importações;*
- d) Caráter assistencialista das transferências governamentais para o Nordeste principalmente durante as fases de seca, enquanto na região do Centro-Sul os investimentos realizados, em alguns casos até com capital privado oriundo do Nordeste, geravam oportunidades de emprego;*
- e) Desníveis na arrecadação tributária sendo a nordestina bem inferior”.* (GTDN 2005) Apud Lima Jr 2008, p. 5.)

Além das questões já mencionadas, o diagnóstico se aprofunda na análise das “baixas condições produtivas da agroindústria açucareira na zona úmida, o anacronismo ecológico do semi-árido, as possibilidades de deslocar a fronteira agrícola para o Maranhão; a expansão da irrigação nos vales úmidos (São Francisco, principalmente) e na zona da mata; e a débil estrutura industrial, em parte sofrendo obsolência”. (GTDN 2005 Apud LIMA Jr 2008, p. 5). Diante desse quadro, o GTDN apresenta as seguintes proposições (CANO, 2002, p. 20-21):

*“A) no **semi-árido**: redução da atividade produtora de alimentos, deslocamento de cerca de 1 milhão de pessoas, para projetos de colonização no Maranhão e de irrigação em vales úmidos e na reforma agrária da zona da mata. O documento enfatizava duas questões importantes:*

i: que o problema ecológico impunha a necessidade de aglutinação de pequenas propriedades e não fragmentação; que a produção alimentar só se viabilizaria, com segurança, através da irrigação, de enormes custos e dificuldades no semi-árido;

ii: que a área deveria portanto, ser dedicada mais à expansão das culturas xerófilas de exportação (como o algodão arbóreo) e à sustentação da pecuária;

iii: o deslocamento humano propiciaria sensível diminuição aos graves efeitos sociais da seca, sobre a população mais pobre, e melhoria das condições de vida desta, nas novas áreas assentadas;

*B) **zona da mata**: a baixa produtividade regional do açúcar (30 contra 50 t/ha em São Paulo) poderia ser substancialmente aumentada com melhorias técnicas e apoio financeiro do governo e, com isto, liberar apreciável*

quantidade de terras para um projeto de reforma agrária. Esta, além de seu objetivo social, ampliaria a oferta regional de alimentos, cuja demanda (precariedade atendida pela agricultura regional) cresceria ainda mais, se realizado o programa de industrialização;

*C) **irrigação**: elaboração de Projeto de Lei de Irrigação voltado para os interesses sociais, que desse base à política de colonização e de produção alimentar. Contemplava futuro projeto no vale do São Francisco (mais tarde realizado) e a contratação de estudos técnicos com empresas internacionais, para diagnosticar o potencial hídrico e de irrigação da região;*

***D) industrialização**: concebia a instalação de um "Centro Autônomo Manufatureiro", para implementar uma política de substituição regional de importações, com quatro objetivos;*

i- implantação da pequena siderurgia, com decisivo apoio financeiro oficial, para estimular a metalurgia de produtos de consumo e de produção;

ii- estimular a implantação de indústrias mecânicas simples, com reconhecida demanda local para mecânica simples, implementos agrícolas, móveis metálicos, etc.;

iii- aproveitamento de matérias primas locais(notadamente minerais), como cimento, adubos fosfatados, e outros, que possibilitassem,inclusive, criar canais de exportação para o mercado nacional;

iv- recuperação de indústrias tradicionais (notadamente a têxtil)." (CANO, 2002, p. 20-21).

O autor ressalta que nas propostas do GTDN estavam explícitas outros objetivos gerais como, por exemplo, o de criar uma mentalidade empresarial na região, inserir uma quantidade maior de progresso técnico no setor produtivo, criar uma estrutura industrial menos dependente de importações sejam elas regionais ou não, entre outras medidas está a eliminação do atraso no setor agrícola e a ampliação das relações capitalistas de produção, adequação do conhecimento científico da base dos recursos naturais aos requisitos do programa, além da preocupação em aumentar os níveis de educação e saúde da população nordestina. (CANO, 2002).

5.1 SUDENE: A Materialização do Planejamento Estatal

A SUDENE foi criada em 1959, pela lei nº 3.692, de 15 de dezembro do mesmo ano, a sua criação emana de um projeto do Executivo que, no curso dos debates e transações parlamentares recebeu diversas emendas. O processo de criação da SUDENE ante as divergências parlamentares reflete o posicionamento das diversas classes sociais, no Nordeste ou fora dela em relação à nova forma de atuação do Estado na região. (OLIVEIRA, 2008).

Desde a sua origem, a SUDENE trazia consigo a marca da intervenção planejada no seu programa que se expressa nos textos da lei de sua criação e de seus planos diretores, tal programa era também um mecanismo de tentar a superação dos conflitos de classes intra-regionais e de expansão do capitalismo do Centro-Sul pelo poder de coerção do Estado. (OLIVEIRA, 2008, p. 250).

Para o mesmo autor, a SUDENE, entre várias atribuições, teve o mérito de contribuir para o fortalecimento da federação como exposto a seguir:

“A proposição da SUDENE foi, depois da própria proclamação da República, a única e solitária iniciativa de reforma e fortalecimento da federação. Antecipando uma teorização que somente veio a produzir-se nos anos 1970,

Furtado propôs uma reformulação da Federação nos moldes de um federalismo regional cooperativo. O Conselho da SUDENE expressava essa proposição: formado por representantes de todos os Estados e dos os organismos federais com atuação na Região, esse organismo deveria funcionar como uma espécie de síntese da Câmara de Deputados e do Senado, realizando simultaneamente a representação do povo e a representação dos Estados". (OLIVEIRA, 2003:105 Apud LIMA Jr 2008, p. 16).

O novo órgão, entre as suas atribuições, detinha a capacidade de criar empresas mistas, combinando capital público com o privado. Segundo OLIVEIRA (2008), tal capacidade é um fato inédito no quadro político-administrativo do país, o objetivo era o de tornar um Estado produtor também no Nordeste como forma de dissolver a antiga ambigüidade que caracterizava o populismo. O autor afirma que o Estado, salvo alguns poucos casos, nunca tinha sido produtor no Nordeste, com a criação da Superintendência, a ação do Estado produtor era uma realidade.

5.2 As principais propostas da SUDENE elaborada a partir do documento GTDN e dos Planos Diretores:

5.2.1 I Plano diretor (1961- 1963)

Segundo RIBEIRO (2010, p. 78), esse plano concentrou a sua programação, dando cumprimento parcial às proposições do GTDN, em levantamentos básicos, estudos, pesquisas e, principalmente, na implantação de uma infra-estrutura mínima que assegurasse as condições para que fosse iniciada a execução de programas transformadores da realidade nordestina.

As diretrizes básicas do plano de ação segundo FURTADO (1989) Apud RIBEIRO (2010, p. 79) eram:

- I. *“Intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;*
- II. *Transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, viabilizando a industrialização destes;*
- III. *Transformação progressiva da economia das áreas semi-áridas no sentido de elevar a produtividade e de torná-la mais resistente ao impacto das secas e; por último,*
- IV. *Deslocamento da fronteira agrícola, visando incorporar à economia da região as terras úmidas da hinterlândia maranhense em condições de receber os excedentes*

populacionais criados pela reorganização da economia na faixa semi-árida”. FURTADO (1989) Apud RIBEIRO (2010, p. 79).

É importante ressaltar que nesse primeiro plano diretor há divergências de orientação do GTDN (1959), em dois principais aspectos: há exagerada importância aos investimentos em infra-estrutura e pouca atenção aos programas de agricultura. No documento do GTDN (1959), como crítica ao assistencialismo repudiava a passividade dos investimentos públicos em infra-estrutura no Nordeste que prevaleceram ao longo do século XX. No entanto, como um pré-requisito para o crescimento econômico, no I Plano Diretor foi priorizado a formação de capital social básico, dando ênfase aos investimentos em rodovias e energia elétrica. GOODMAN e ALBURQUERQUE (1974) Apud PELLEGRINO (2003, p. 108).

Corroborando com as afirmações acima, Ribeiro (2010, p. 79) escreve o seguinte:

“Os investimentos em infra-estrutura (energia elétrica, rodovias e portos) consumiriam 75% dos recursos financeiros (FURTADO, 1989). Os investimentos ligados diretamente à produção tiveram uma participação de 15% do total, englobando os dirigidos à modernização da indústria têxtil e da pesca e ao aproveitamento do artesanato. Os recursos canalizados à melhoria do bem-estar social (saúde pública e educação de base) tiveram uma participação de 5%. Além disso, foram realizados estudos de hidrologia e hidrogeologia, objetivando o aproveitamento das bacias dos açudes existentes e levantamentos cartográficos. Destaque especial deve ser dado às iniciativas voltadas à colonização do noroeste do Estado do Maranhão”. (RIBEIRO, 2010, p. 79).

5.2.2 II Plano Diretor da SUDENE (1963-1965)

O segundo plano diretor coincide exatamente com o período de maior autonomia da SUDENE, que nessa época decorria do fato de Celso Furtado exercer simultaneamente os cargos de Superintendente da SUDENE e Ministro Extraordinário do Planejamento, para o qual foi nomeado em 1962. Nessas condições, os processos decisórios eram facilitados tendo em vista que o Ministro mantinha relacionamento direto com o Presidente da República. (CARVALHO, 1979 Apud RIBEIRO, 2010. p. 80).

Conforme afirmam GOODMAN e ALBURQUERQUE (1974) Apud PELLEGRINO (2003, p. 109), “esse plano seguiu as diretrizes estabelecidas no plano anterior. Novas áreas foram contempladas nesse plano, como educação e treinamento de mão-de-obra, habitação, instalações portuárias e pesca, eletrificação rural, etc.” No entanto, segundo os mesmos autores, a colonização do Maranhão e o ataque direto aos problemas agrícolas regionais como a modificação da estrutura agrária e conseqüentemente as relações socioeconômicas decorrente das velhas estruturas foram adiadas. De maneira semelhante ao I Plano, os recursos acabaram sendo canalizados em grande parte para o aumento de infra-estrutura física e social. (PELLEGRINO, 2003).

No que diz respeito à industrialização, o II Plano introduziu algumas inovações institucionais, “O II Plano Diretor suprimiu, em seu artigo 18, a exigência de capital 100% nacional como requisito básico para obtenção dos favores fiscais. De fato, passou a beneficiar também empresas de capital estrangeiro, além de estender os benefícios - até então privativo de empresas industriais - à implementação de projetos agrícolas” (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004 Apud RIBEIRO, 2010, p. 82-83).

Conforme aponta Carvalho (1979) Apud (Ribeiro, 2010, p. 82), os principais méritos do II Plano Diretor estão relacionados à:

“[...] modificação e melhoria da estrutura econômica de zonas como a do Litoral-Mata (domínio da monocultura da cana-deaçúcar) e a Semi-Árida (palco das secas características da região), foi como um forte instrumento da ampliação da infra-estrutura do Nordeste que o II Plano Diretor de fato funcionou. Mas as realizações foram diversificadas, um dos méritos mais importantes desse plano foi a institucionalização do sistema de incentivos fiscais, até hoje um dos mais importantes instrumentos de política econômica criado no Brasil para a promoção do desenvolvimento regional.” (CARVALHO, 1979, p. 186 Apud RIBEIRO, 2010, p. 82).

5.2.3 III Plano Diretor da SUDENE (1966 -1968)

E importante ressaltar que nesse período a SUDENE prosseguiu sem a coordenação do seu mentor, pois, com o golpe militar de 1964, Furtado teve seus direitos políticos cassados e foi exilado do Brasil. Portanto, nesse momento conturbado da economia e da política brasileira, era previsível que a SUDENE passaria por transformações as quais ditariam os novos rumos desta instituição. Com efeito, “na elaboração do III Plano os mecanismos institucionais começaram a ficar mais complicados, porque a SUDENE estava atrelada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, em vez de diretamente ligada à Presidência da República, como havia sido o caso”. (SILVA FILHO, 2010 Apud RIBEIRO 2010, p. 82).

No sentido de caracterizar essa nova fase de funcionamento da SUDENE, é importante assinalar algumas das mudanças ocorridas nesse período, Almeida e Araújo (2004) Apud Ribeiro (2010, p. 82-83) fazem as seguintes observações:

“Inicialmente a dedução do imposto de renda para aplicação no Nordeste era de 50% do imposto devido. Entretanto, parte desse percentual passou a ser destinado à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR, atual Instituto Brasileiro de Turismo), à Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), ao Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA) e ao Programa de Integração Nacional (PIN). Com efeito, enquanto o I Plano Diretor da SUDENE permitia a dedução, para aplicação em empresas no Nordeste, de 50% do imposto de renda devido, na ocasião da execução do III Plano Diretor esse percentual era de apenas 25%, sendo esses programas denominados de especiais, conforme instituição por Decreto-Lei”.

Para Carvalho (1979, p. 186-187) Apud Ribeiro (2010, p. 83), o III Plano Diretor difere qualitativamente dos antecessores devido à prioridade conferida “à formação, conservação e utilização dos recursos humanos da região e (...) ao fortalecimento que procurou imprimir ao reaparelhamento das instituições encarregadas da execução dos programas”. Ainda, de acordo com o autor, os objetivos gerais desse plano são expressos da seguinte forma:

- “• Necessidade de aumentar a renda per capita do Nordeste a um ritmo suficiente para diminuir a desigualdade atual em relação ao Centro-Sul, estabelecendo uma taxa cumulativa média anual de 7% para o crescimento interno da região;*
- Promover a integração espacial e setorial da economia nordestina, buscando dar-lhe complementaridade, evitar distorções locais de crescimento e integrá-la cada vez mais, na economia brasileira;*

- *Criar novas oportunidades de emprego, a fim de absorver o crescimento da população ativa e diminuir o déficit existente, e modificar a estrutura atual do emprego em favor dos setores secundário e terciário da atividade econômica;*
- *Elevar a taxa de crescimento da produção primária no sentido de:*
 - a) *aumentar a oferta per capita de alimentos,*
 - b) *ampliar, no setor agrícola, a capacidade de consumo de produtos industriais e*
 - c) *expandir a oferta de matérias-primas; e,*
- *Alargar as possibilidades de acesso aos benefícios do desenvolvimento no sentido de propiciar a todos um mínimo de oportunidades de realização pessoal e ensejar melhores condições de mobilidade social".(CARVALHO, 1979, Apud RIBEIRO, 2010, p. 83).*

5.2.4 IV Plano Diretor da SUDENE (1969 – 1973)

Conforme Silva Filho (2010) Apud Ribeiro (2010), na elaboração do IV Plano Diretor da SUDENE, houve no Nordeste uma ampla discussão a acerca da participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. Na verdade, por mais que a SUDENE compreendesse que a participação seria de grande importância para o fortalecimento do Sistema de Incentivos Fiscais e Financeiros (Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR), tal proposta, por ordem das autoridades federais não foi aceita e, portanto, não estava contido no IV Plano Diretor.

As condições institucionais no período de aprovação do IV Plano eram bem diferentes daquelas ocorridas no contexto de elaboração dos planos anteriores. Com a centralização administrativa da ditadura militar, várias Superintendências de Desenvolvimento Regional, inclusive a SUDENE, o Banco Nacional de

Habitação (BNB) entre outras instituições passaram a ser subordinadas ao Ministério do Interior. (CARVALHO, 1979 Apud RIBEIRO, 2010).

Em 1969, existia um órgão central de planejamento, o Ministério de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, o qual tinha a função de consolidar a necessidade de políticas nacionais de desenvolvimento, instituindo os denominados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Diante dessa constatação, e levando em consideração a experiência da própria SUDENE pode se afirmar que no Brasil o planejamento regional antecedeu o Nacional. (RIBEIRO, 2010).

Diante da reestruturação institucional dos planos de desenvolvimento Furtado (1989) Apud Ribeiro (2010, p. 85) faz a seguinte afirmativa:

“A institucionalização desses planos nacionais, em plena fase de implementação do IV Plano Diretor, reorientou o planejamento regional. O Ministério do Planejamento decidiu que os Planos Diretores da SUDENE seriam absorvidos pelos PND e passariam a ser um capítulo tais instrumentos de planejamento. Como se afirmou, o IV Plano Diretor da SUDENE terminaria em 1973, mas o Ministério do Planejamento passou, a partir de 1969, a elaborar o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), absorvendo os programas que, pertencentes àquele plano regional, deveriam ser executados a partir de 1972”.

Em síntese, Almeida e Araújo (2004) Apud Ribeiro (2010, p. 85) fazem as seguintes conclusões a respeito dos planos de desenvolvimento:

“Os dois últimos Planos Diretores da SUDENE apenas aperfeiçoaram e ampliaram os benefícios fiscais e financeiros. No III Plano, buscou-se promover uma maior

diversificação e descentralização dos investimentos, além da criação de uma rede regional de comunicações e a melhora do sistema de transportes. Já no IV Plano Diretor, além de assegurar as metas já estabelecidas nos planos anteriores, deu-se maior ênfase à implantação de um centro dinâmico de produção industrial na região e a uma maior integração da economia nordestina à economia brasileira. No geral, a política de industrialização do Nordeste alcançou um maior resultado com o IV Plano Diretor. Todavia, o desdobramento das políticas de desenvolvimento da indústria nordestina só veio ganhar eficácia na fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, correspondentes às décadas de setenta e oitenta”.

5.3 Da extinção à recriação da SUDENE

Nos anos 1990, as denúncias de desvio de recursos e o uso inadequado do sistema de incentivos da SUDENE serviram de pretextos para o seu esvaziamento. Entretanto, como aponta LIMA Jr (2008, p. 20), as causas reais para a sua extinção estão relacionadas às:

“exigências de racionalidade no uso dos recursos públicos e a redução da atuação governamental de acordo com o modo de intervenção neoliberal foram muito mais pujantes para a destituição da Autarquia regional no governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. Aqui, mais uma vez prevalecem interesses que afetam nos caminhos tomados pela questão do desenvolvimento regional, ou seja, os interesses que prevalecem são dos que defendem a

bandeira do novo paradigma, essencialmente os organismos financeiros e investidores internacionais”.

Nesse sentido, RIBEIRO (2010, p. 87) traz a seguinte contribuição para a análise desse período:

“a economia do país passaria por fortes mudanças, como a estabilização econômica (com o Plano Real), a abertura comercial e as privatizações de grandes empresas estatais, como a Vale do Rio Doce. Assim, os esforços em realizar planos de desenvolvimento econômico, nos moldes dos PND's, deixaram de marcar presença na agenda governamental. Assistiu-se, então, ao enfraquecimento gradativo das Superintendências de Desenvolvimento, até a sua extinção em 2001”.

Nessa mesma lógica, embora o argumento seja de caráter administrativo, SIQUEIRA (2001, p. 173) faz a seguinte avaliação sobre esse período como se pode verificar no texto e na Tabela 3:

“Todavia, embora o Orçamento da União ainda represente uma fonte de recursos de grande relevância para o desenvolvimento regional, a crise fiscal dos últimos anos requereu a implantação de uma política fiscal austera que, por sua vez, provocou uma redução substancial da capacidade de investimento do setor público, reduzindo a importância das políticas públicas para a promoção do desenvolvimento. As despesas da União no Nordeste, por

exemplo, seguiram a mesma tendência de declínio, caindo de R\$ 36,49 bilhões em 1997 para R\$ 11,25 bilhões em 1999, com as respectivas participações passando de 7,45% para 2,06%”. (SIQUEIRA, 2001, p. 173).

Tabela - 3

Região Nordeste: Despesas Regionalizadas do Orçamento da União – 1995/99					
<i>(Em R\$ Bilhões – Preços Médios de 1999)</i>					
ESTADOS	1995	1996	1997	1998	1999
Alagoas	1,22	1,19	2,17	0,74	0,61
Bahia	4,12	3,80	7,50	2,20	2,01
Ceará	2,68	2,90	5,00	1,69	1,50
Maranhão	2,26	1,82	3,68	1,15	0,99
Paraíba	1,67	1,89	3,20	1,16	0,96
Pernambuco	2,96	3,90	5,85	2,12	1,81
Piauí	1,22	1,23	2,33	0,67	0,56
Rio Grande do Norte	1,32	1,50	2,69	0,99	0,76
Sergipe	0,93	0,76	1,56	0,55	0,41
Vários Estados	2,28	3,97	2,51	2,70	1,64
Total	20,66	22,96	36,49	13,98	11,25
Participação nas Despesas Regionais (%)	25,17	20,17	26,49	24,23	22,28
Participação nas Despesas Totais (%)	4,79	6,01	7,45	2,92	2,06

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br). Apud Siqueira (2001, p. 174).

Em substituição à extinta SUDENE, em 2002, foi criada a Agência Nacional de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) pela medida provisória número 2.146-1, de 4 de maio de 2001, cuja instalação ocorreu por decreto número 4.126, de 13 de fevereiro de 2002. Seu objetivo principal era promover o crescimento e a integração inter e intra-regional do Nordeste, assim como o progresso social tendo como base o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação. (RIBEIRO, 2010, p. 87).

Na tentativa de resgatar as estratégias de examinar a questão regional, a ADENE elaborou em 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Tal política, de acordo com Ribeiro (ibid p. 87) teve como objetivo:

- *“A observação do território brasileiro em seus diferentes aspectos econômicos e sociais;*
- *A convicção de que o desafio das desigualdades abrange todas as regiões brasileiras, e;*
- *A confirmação de que os maiores desafios regionais brasileiros se localizam no Norte e no Nordeste”.*

Pode-se considerar então que a criação da ADENE serviu de base para a recriação da SUDENE durante a gestão do Governo Lula. Nessa perspectiva, atendendo ao pedido de Celso Furtado, o Presidente da República reuniu técnicos que viriam a compor o Grupo de Estudos Interministerial (GTI), sob a coordenação da economista Tânia Bacelar. Nessas circunstâncias, estava sendo relançado o projeto de recriação da SUDENE em 2003. (RIBEIRO, ibid).

Em 2007, a “nova” SUDENE foi criada por intermédio da Lei Complementar Nº 125, de 03 de janeiro de 2007. Seu formato agora é o de uma autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrando-se ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional; os instrumentos de ação têm por base os planos de desenvolvimento, incentivos fiscais e os fundos constitucionais de desenvolvimento: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE). (RIBEIRO, ibid).

De acordo com o site da autarquia (www.sudene.gov.br) Apud RIBEIRO, 2010, p. 89-90) é de sua competência:

I - definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;

II - formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;

III - propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial que considerem as potencialidades e especificidades de sua área de atuação;

IV - articular e propor programas e ações nos Ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra-estadual ou sub-regional;

V - articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas de sua área de atuação de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas de que trata o inciso I do caput deste artigo;

VI - atuar como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando a promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;

VII - nos termos do inciso VI do caput deste artigo, em articulação com o Ministério da Integração Nacional,

assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por ocasião da elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas para sua área de atuação;

VIII - apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;

IX - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;

X - promover programas de assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;

XI - propor, mediante resolução do Conselho Deliberativo, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;

XII - promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental do semi-árido, por meio da adoção de políticas diferenciadas para a sub-região”.

Conforme a relação de atribuições descritas acima, a SUDENE ante as modificações ocorridas no decorrer da sua trajetória, tal autarquia continua em sintonia com o seu objetivo inicial que é o de proporcionar e fomentar maiores investimentos para o Nordeste a fim de diminuir os níveis de disparidades econômicas e sociais na região para que esta não se torne o ícone mais evidente das mazelas que atingem o país. (RIBEIRO, 2010).

5.4 Celso Furtado e o Papel do Estado na Superação do Subdesenvolvimento

Na concepção de Furtado, a superação do atraso econômico e, por conseguinte a promoção do desenvolvimento deve partir do princípio de que o subdesenvolvimento é uma condição estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional. A sua superação, no entanto “não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exige então um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais”. (FURTADO, 1992^a, p. 74-75 Apud RIBEIRO, 2010, p. 40).

Nesse sentido, o Estado ganha relevância na obra de Furtado como um instrumento de grande importância para a resolução de problemas estruturais. Logo, o Estado tem o papel de coordenar e conduzir as políticas de planejamento que viabilizem o desenvolvimento. Com efeito, a influência de John M. Keynes e Karl Marx, notáveis nas obras de Furtado, já que este compreendia que o subdesenvolvimento resulta de uma relação dialética a partir do desenvolvimento (*A Dialética do Desenvolvimento*, 1964), e “que toda decisão econômica envolve o exercício de uma forma de poder”. (FURTADO, 1977b p. 21 Apud BORGES, 2007, p. 51). No relato a seguir feito por Furtado, fica mais evidente a influência Keynesiana na sua formação intelectual:

“É curioso, porque não se pode elidir o impacto do pensamento macroeconômico da versão keynesiana que

permitia, digamos, captar a importância da política econômica e da política como algo de Estado, não como algo que surge nas instituições internacionais tão dominantes hoje em dia. A verdadeira política deve fazer parte de um projeto nacional. Isso está muito ligado a Keynes. Eu fui aluno e fui influenciado por F. Perroux e M. Byé em Paris, entre 1946 e 1948. Na realidade, Perroux me impressionou muito. Ele já sofria uma grande influência de Keynes, e projetava o tema do poder na economia internacional. Já não era um problema de apenas estudar uma economia e conhecer as formas de mercado, as formas de poder implícitas. Sabia que um oligopólio significa, na realidade, mais do que uma expressão econômica, é uma forma de poder. Ele projetava isso no plano internacional. Eu comecei, então, prematuramente, a pensar em articular a economia ao poder, com uma dimensão internacional. Foi, evidentemente, influência de Perroux (FURTADO in MALLORQUIN, 1995, p. 100 Apud BORGES, 2007, p. 51).

De acordo com OLIVEIRA (2003, p. 85-86 Apud BORGES, 2007), a teoria de Keynes ajudou Furtado a descobrir, por exemplo, a autonomia do Estado brasileiro para realizar as ações de intervenção a partir da Revolução de 30, assim como aumentar o alcance das transformações econômicas do ciclo do café ao quais ajudaram na construção do mercado interno. BORGES (2007, p. 60-61), ao analisar a importância do keynesianismo no pensamento furtadiano observa que:

“Como exemplo da assimilação de novas correntes de pensamento existente no cenário internacional, pode-se indicar a influência da teoria keynesiana e da questão da democracia econômica, ambas conseqüências das

profundas mudanças ocorridas no capitalismo moderno desde o início do século XX. Naquele momento, eram correntes de pensamento representativas da nova ordem mundial que se firmaria no pós-guerra e da nova vestimenta institucional assumida pelo capitalismo. Elas incorporaram questões consideradas marginais pelo pensamento liberal clássico e que a teoria de Keynes viria substituir. O reconhecimento da importância reguladora e não apenas normativa do Estado, o problema da distribuição de riqueza e da incorporação de grandes contingentes de trabalhadores ao mercado de consumo como uma necessidade intrínseca ao próprio processo de crescimento capitalista, e a adoção de medidas de proteção ao trabalho, representaram uma revolução na forma de interação entre economia e política. Ao mesmo tempo, o aumento da invasão pública na esfera privada da produção e nas relações de trabalho colidia de frente com a anterior ordem explicativa adotada pelo pensamento liberal. Ao lado desta questão, aparece a legitimação de procedimentos democráticos, com aumento tanto da participação política quanto da perspectiva de aumento do bem-estar material dos indivíduos”.

Nessa perspectiva, FURTADO (1962) Apud BORGES (2007), atribui ao Keynesianismo a retirada da ação do Estado do ostracismo em que tinha sido relegado pelo liberalismo. Assim, no contexto das crises capitalistas do século XX, o Estado tornou-se um agente fundamental para a preservação do próprio sistema. No entanto, Furtado adotou apenas alguns argumentos da teoria Keynesiana, uma vez que seu alcance limitava-se às economias mais avançadas que sofriam crises de desajustamento, logo, essa teoria não poderia ser aplicada na íntegra pelos países periféricos, pois estes sofriam de outros tipos de problemas.

Assim, dois pontos estratégicos e keynesianos foram adotados por Furtado em sua teoria: “a crítica ao autoritarismo do mercado e a adoção do planejamento governamental como o único meio viável para redefinir os rumos do capitalismo através das políticas de investimento e controle da demanda, corrigindo as distorções no capitalismo avançado e gerando modificações estruturais no capitalismo retardatário”. (BORGES, 2007, p. 62).

Por outro lado, Furtado faz críticas à política do livre mercado. Para ele, a ação individual pode impor limites ao crescimento da economia, e acrescenta que: “O problema para os keynesianos resumia-se, contudo, na introdução de certas correções que restabelecessem o funcionamento dos automatismos. Uma vez logrado o pleno emprego, tudo voltaria a ocorrer como previam os clássicos” (FURTADO, 1962, p: 34) Apud BORGES, 2007, p. 62).

Contudo, FURTADO (1964) Apud (BORGES, 2007), reconhece que o Keynesianismo forneceu as bases para o compromisso entre as classes sociais, aproximando definitivamente as relações políticas e a organização da economia na sociedade capitalista moderna. Por mais que a aplicação mais imediata dessa teoria tenha como objetivo resolver o problema da participação e da distribuição de ganhos numa sociedade capitalista avançada, como já mencionado, sua adequação às economias subdesenvolvidas é muito restringida, no entanto essa teoria abriu muitas possibilidades de discussão e que em muitos casos serviu de referencia para os países subdesenvolvidos que lutavam para superar o subdesenvolvimento. (BORGES, 2007).

Com efeito, tal teoria também auxiliou no combate às idéias conservadoras que aplicando a doutrina do liberalismo econômico, impediam tanto a entrada da ação estatal quanto a modificação da estrutura política de modo a permitir maior participação das classes populares. Nesse sentido, Furtado defendeu o aumento da participação política da sociedade através da legitimidade e eficácia dos governos e da pressão por distribuição de renda por via dos sindicatos ou mesmo expressa nas eleições como impulso ao desenvolvimento. (BORGES, 2007).

5.5 O desencanto de Furtado com o modelo estatal-desenvolvimentista

Segundo ALMEIDA (2009, p. 2), até mais ou menos meados dos anos 1960, Furtado “confiava ao Estado um papel excessivamente transformador das estruturas atrasadas, cujas funções planificadoras consubstanciadas em métodos científicos e técnicas adequadas impunham racionalidade aos investimentos, necessários para superar o subdesenvolvimento e acicatar o processo de desenvolvimento capitalista”.

Em seguida escreve que:

“Esse papel era reservado ao Estado em razão de alguns condicionamentos econômicos e sociais, dentre os quais se destacam a singularidade do capitalismo periférico, a heterogeneidade dos grupos que representavam a burguesia industrial nacional, além da instabilidade causada pelas forças espontâneas das economias de mercado nos países subdesenvolvidos”. (ALMEIDA, 2009, p. 2).

Além desses aspectos mencionados acima, Furtado tentou aplicar uma política que diminuísse a persistência dos valores tradicionais da elite agrária e industrial brasileira em especial a nordestina, de modo a romper com a falta de espírito empresarial dos dirigentes da burguesia brasileira via um projeto de desenvolvimento com bases eminentemente nacionais em favor dos interesses coletivos, no entanto, a persistência dos pontos que Furtado pretendia diminuir, se refletiu diretamente no atrofiamiento de uma ideologia empreendedora capaz de nortear a ação desses grupos empresariais, (ALMEIDA, 2009).

ALMEIDA (2009, p.13) escreve em seguida a importância de sublinhar que:

“A concepção de Estado na obra de Furtado, diferentemente da definição de Keynes, está estreitamente relacionada à ideia de estabilidade da produção capitalista, mediante um processo de acumulação de capital permanente, isso é, de longo prazo, o qual é considerado como uma condição necessária ao desenvolvimento, embora não suficiente. Para ele, a materialização do desenvolvimento depende de um projeto social subjacente, cuja melhoria das condições de vida da população é determinante para que o crescimento se transforme em desenvolvimento econômico, social e humano. Ele concorda que uma sociedade só pode ser considerada desenvolvida quando ocorre uma melhoria na qualidade de vida dos seus cidadãos. Assim concebido, o desenvolvimento econômico é considerado um meio para desenvolvimento humano e não um fim em si mesmo”.

Ainda, de acordo com Almeida (2009), se nas décadas de 1950 e 1960, Furtado atribuía ao Estado a atuação decisiva na captação de recursos, no planejamento, na regulação e orientação dos investimentos como forma de alavancar o processo de desenvolvimento brasileiro, a partir do final da década de 1960, e principalmente no decênio seguinte, verifica-se um evidente descontentamento de Furtado com essa idéia:

“A rigor, Furtado tornara-se mais cético em relação à possibilidade de materialização do desenvolvimento em face da preeminência dos conglomerados internacionais na economia brasileira sem uma contrapartida proporcional na internalização do efeito renda-emprego e na melhoria das

condições de vida do conjunto da população. Não obstante, manteve a crença no papel do Estado como agente aglutinador do desenvolvimento, embora percebesse que os interesses clientelísticos de determinados grupos se sobrepujaram aos interesses mais gerais e a ação do poder público, em vez de corrigir, reforçou a tendência concentracionista dos níveis de renda, com o que se aprofundaram as desigualdades econômicas e sociais e a dependência externa”. (ALMEIDA, 2009, p. 16-17).

Em relação aos resultados da industrialização, Furtado (1972) Apud Oliveira (2009), tinha escrito que embora no Brasil tenha se construído o mais moderno e diversificado parque industrial do Terceiro Mundo, no período de apenas duas décadas no pós-guerra, continuava com uma agricultura de baixa produtividade e que ainda era responsável pela metade dos empregos gerados. Mesmo que o Estado tivesse ampla participação nas decisões econômicas, este não se constituía na fonte principal no processo de acumulação, pois como a tecnologia que se utilizava era importada na sua quase totalidade, o processo de capitalização ocorria nos setores mais dinâmicos da economia e beneficiava principalmente os grupos estrangeiros que detinham o controle tecnológico.

Diante do que foi exposto acima, pode-se dizer que a industrialização substitutiva, distante de constituir um nível de acumulação de capital alcançado pelas forças produtivas, se transformou num processo adaptativo em que o papel de condução não foi realizado pelos agentes locais, mas pelas forças estranhas ao sistema brasileiro. Por conseguinte, tais forças decidiam o perfil da demanda final, condicionando a orientação dos novos investimentos e a introdução da técnica a ser adotada.

Ao mesmo tempo em que Furtado compreende o papel imperativo do Estado na geração de infra-estrutura e na coordenação dos investimentos em setores básicos da economia, por outro lado, assinala que:

“A atuação do Estado na economia brasileira fora incapaz de introduzir modificações substantivas na estrutura do sistema produtivo no sentido de assegurar modificações no perfil da demanda e gerar emprego em nível satisfatório. A propósito disso escreveu que se em alguns países subdesenvolvidos o Estado tem conseguido alterar de forma significativa as tendências que indicamos. Contudo, seria difícil desconhecer que o caso geral, pelo menos na América Latina, corresponde a uma ação estatal que não modifica a tendência básica referida, e em alguns casos tende a agravá-la”. (FURTADO, 1983, p. 182 Apud ALMEIDA, 2009, p. 19).

Embora Furtado concordasse que a intervenção do Estado na criação de indústrias de base tenha sido fundamental para o fortalecimento e o desenvolvimento da atividade industrial no Brasil, tal intervenção não produziu as modificações qualitativas que eram necessárias para eliminar as características que prolongavam as condições de subdesenvolvimento e dependência externa. As características identificadas pelo autor eram basicamente as seguintes:

“i) dependência em relação à exportação de alguns poucos produtos primários;

ii) dependência crescente da tecnologia importada;

iii) demanda diversificada em comparação com o nível de acumulação prevalecente;

iv) pouco aproveitamento da capacidade da tecnologia instalada”. (FURTADO, 1980, p. 131 Apud ALMEIDA, 2009, p. 19-20).

Mesmo diante das frustrações apresentadas, Furtado reconhece a transformação estrutural qualitativa pelas quais o Estado brasileiro passou em suas funções. As novas forças tecnocráticas que chegaram ao poder a partir de 1964, imprimiram uma maior racionalização na acumulação privada de capital e, dessa forma muito contribuíram para acelerar o crescimento econômico em novas bases. Por outro lado, a base da pirâmide social manteve-se às margens das políticas públicas e o crescimento ocorreu à custa de um endividamento externo crescente, combinado com o congelamento de salários e um aumento exponencial das desigualdades sociais. (ALMEIDA, 2009).

CAPÍTULO VI

6. O Nordeste hoje: 50 anos após a criação da SUDENE- Breves considerações acerca das conquistas e dos desafios enfrentados pelas propostas de Celso Furtado

Durante os 50 anos de existência a SUDENE é inegável as significativas modificações pelas quais passaram a Região Nordeste na sua estrutura produtiva, multiplicando e diversificando a produção regional. É um fato também a reestruturação e o desenvolvimento industrial que foi alcançado ao longo dessas cinco décadas. A instalação de vários complexos industriais e agroindustriais de médio e grande porte só foi possível graças ao apoio decisivo da Superintendência.

Assim, o foco de ação de combate ao subdesenvolvimento do Nordeste foi pautado no projeto de industrialização cujos resultados foram significantes. Embora esses resultados não tenham atendido às expectativas de Furtado que deveriam se concretizar em um complexo industrial nordestino, no entanto pode-se considerar que houve importantes mudanças em relação ao início da década de 1960 quando as políticas da SUDENE começaram a se materializar.

Uma das críticas ao processo de industrialização diz respeito à concentração industrial nas três capitais mais importantes (Salvador, Recife e Fortaleza). Dessa forma, os padrões de ocupação continuam concentrados na faixa litorânea onde os espaços já são mais dinâmicos em relação às outras sub-regiões do Nordeste. (ABLAS; PINTO, 2009 Apud RIBEIRO, 2010).

Considerando as mudanças ocorridas, Furtado (1972) Apud Ribeiro (2010, p. 91) faz as seguintes observações:

“O que aconteceu no Nordeste foi um processo de modernização da produção, assim como ocorreu no Brasil durante a implantação da indústria nacional. Ou seja, ocorreu uma transformação do padrão de consumo, com maior sofisticação, ao copiar as elites do Centro-Sul. Não se tratou de produzir itens para a grande massa da população, e sim para um pequeno grupo de consumidores elitizado. Dessa forma, a absorção do progresso técnico ocorreu voltada, ao menos inicialmente, aos padrões de consumo, limitando seus efeitos ao processo de “modernização” do estilo de vida de alguns segmentos da população”.

Outro plano idealizado por Furtado e que as iniciativas não obtiveram tanto sucesso foi incentivar outras atividades paralelas à cana-de-açúcar na Zona da Mata. De acordo com o objetivo do GTDN, a intenção era promover outras culturas que fossem capazes de se adaptar àquele meio. No entanto, como observa RIBEIRO (ibid, p. 91) aconteceu exatamente o contrário do que havia sido planejado:

“A cana-de-açúcar tornou-se mais presente do que era antes, com o lançamento do programa federal “PróAlcool”, em 1975. O programa foi desenvolvido para evitar o

aumento da dependência externa de divisas quando dos choques de preço do petróleo na década de 1970. O reflexo do programa foi a elevação da área cultivada de cana em Pernambuco, que passou de 250 mil hectares plantados para 500 mil. Dessa forma, dobrou-se a área de cultivo da cana-de-açúcar no Nordeste, seguindo em direção oposta do que era pretendido pelo GTDN. De fato, em vez de diversificar a produção, havia-se consolidado a monocultura da cana em lugares inadequados, devido à proteção estatal. Dessa forma, a proposta inicial de reforma agrária, que implicava mudar o padrão de uso e de propriedade da terra na Zona da Mata nordestina, não foi realizada”. (RIBEIRO, 2010, p. 91)

Outra preocupação de Furtado era resolver o problema do semi-árido, esta área era marcada pela forte densidade demográfica e pobreza. Para tal, Furtado propôs a colonização dos vales úmidos do Maranhão. Na época de elaboração do GTDN, o Estado não fazia parte da região Nordeste. Nas classificações anteriores à criação da SUDENE, o Maranhão era Meio-Norte. Todavia, o Maranhão era estratégico dentro do plano regional da Superintendência. Nesse sentido, “uma das propostas centrais do GTDN era retirar pessoas do semi-árido e levá-las para o Maranhão, estimulando a migração espontânea, que já existia, de nordestinos em direção à fronteira maranhense. Para que isso acontecesse puxava-se o Maranhão para a região Nordeste – para estimular esse processo de migração organizada”. (ARAÚJO, 2000, p. 82 Apud Ribeiro 2010, p. 92-93).

Entretanto, essa proposta não foi efetivada, com o fim do regime militar, ao regressar ao país Furtado descobriu que o Maranhão tinha sido ocupado por população de origem da Região Sul do Brasil que buscava terras para plantação de soja e não por migrantes nordestinos como previsto inicialmente.

De fato, grande parte do sul do Maranhão é destinado à plantação de soja, juntamente com as áreas de cerrado dos Estados do Piauí, Tocantins e Bahia, conhecida como Mapitoba em alusão às duas primeiras letras de cada Estado

que compõem a região produtora de soja. Esta área responde por 10% da soja produzida no país. Além dos migrantes do Centro-Sul do Brasil, recentemente vários investidores estrangeiros e empresas de agronegócio que se instalaram na região adquiriram 70% das terras em 2008. (RIBEIRO, 2010). Na figura 1 está indicada a delimitação da área do Mapioba.

Figura 1 A região do Mapioba e a plantação de soja: 1998-2008



Fonte: www.fazendaspiaui.com.br/noticias.html. Apud RIBEIRO (ibid, p. 92)

Entre os desafios encontrados por Furtado, o Projeto de Irrigação, segundo economista foi uma das maiores dificuldades que ele enfrentou na SUDENE, e provavelmente a sua mais completa derrota. O projeto consistia em otimizar o uso do solo, permitindo a divisão da renda. Foi proposto por ele que as ações fossem realizadas de forma a criar alternativas de emprego para a população do semi-árido em outras áreas, não subutilizando as zonas úmidas do Nordeste. Mas, diante da forte pressão política exercida pelos proprietários de terra, a Lei de

Irrigação não foi aprovada pelo congresso e o projeto foi arquivado. (FURTADO, 1998, p. 10 Apud RIBEIRO, 2010, p. 93).

Outro ponto que sempre esteve presente em suas obras e nos seus discursos e que se faz oportuno destacar é a questão social. Essa questão foi o fundamento de toda trajetória intelectual e política de Furtado, tanto é que os diagnósticos e planos da SUDENE possuía como objetivo principal superar a condição de subdesenvolvimento econômico e social através de mudanças nas estruturas econômicas da região Nordeste.

De acordo com ARAÚJO e ALMEIDA (2004) Apud RIBEIRO (2010), ao comparar as regiões brasileiras no período entre 1970 e 1999, em termos absolutos, é notável que houve melhorias significativas de indicadores sociais em quase todas as regiões do Brasil, tanto na fase de crescimento acelerado da década de 1970 quanto também na fase de retração econômica dos anos 1980-90. No entanto, tais melhorias ocorreram de forma desigual como demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 - Indicadores sociais por regiões do Brasil (1970-1999)

Regiões	Esperança de Vida				Mortalidade Infantil				Taxa de Alfabetização				Coeficiente de Gini			
	ao nascer por regiões				(% por 1.000 nascidos com vida)				(15 anos ou mais - %)				para a renda			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000 ²	1970	1980	1990	2000 ³
Norte ¹	54	64	68	68	96	81	101	29	63,0	69,4	75,9	88,4	0,534	0,589	0,591	0,537
Nordeste	44	52	59	66	151	121	88	43	46,1	54,1	63,5	73,4	0,596	0,618	0,622	0,576
Sudeste	57	64	67	70	86	71	71	21	77,1	83,6	88,2	92,2	0,615	0,584	0,578	0,546
Sul	60	67	70	71	77	61	62	18	76,5	84,2	88,7	92,2	0,574	0,574	0,567	0,527
C. Oeste	56	65	68	69	81	78	80	21	67,5	76,5	83,9	89,2	0,519	0,626	0,610	0,572
Brasil	53	60	65	68	114	88	52	29	67,0	74,7	80,6	86,7	0,639	0,611	0,602	0,566

Fonte: ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 120. Apud RIBEIRO (2010, p. 94).

Notas: (1) Exclusive a população rural; (2) Para a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais, referente ao ano de 2000, utilizamos os dados de 1999 do IBGE. 2000; (3) Para o índice de Gini referente ao ano de 2000 utilizamos os dados de 2001, compilados pelo IBGE. 2003.

Conforme os dados apresentados na Tabela 4, é possível observar que houve melhorias significativas dos indicadores sociais do Nordeste durante os anos de 1970-1999. No entanto, as diferenças ainda são muito consideráveis em relação à média nacional. Os avanços que tiveram maior expressividade foram relativos à diminuição da mortalidade infantil que caiu de 151 em 1970 para 43 em 1999 para cada 1000 crianças nascidas vivas e o aumento na taxa de analfabetismo que subiu de 46,1 % em 1970 para 73,4% em 1999. É notável também o crescimento de expectativa de vida que no período analisado teve um aumento de 22 anos. Por outro lado, a renda teve um significativo aumento nas décadas de 1980-90, porém, desse período até 1999 houve declínio, isso demonstra que embora o crescimento econômico tenha se efetivado na região nas últimas cinco décadas, a concentração de renda ainda é um problema a ser superado.

Segundo ALMEIDA e ARAÚJO (2004) Apud RIBEIRO (2010), outro indicador importante que revela com muita clareza as disparidades que existem entre o crescimento econômico e a evolução nos indicadores sociais após a criação da SUDENE, é o índice de incidência absoluta de pobreza. Na Tabela 5 podem-se comparar os dados inter-regionais entre os anos de 1970 a 1999, que revelam a trajetória da pobreza no Brasil.

Tabela 5 - Número de pobres e incidência de pobreza absoluta e relativa – 1970/80/88/99

Regiões	Participação dos pobres por região								Participação dos Pobres por regiões no total do país (%)			
	1970		1980		1988		1999		1970	1980	1988	1999
	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)				
Norte	1.865,30	59,3	1.738,40	30,9	1.327,40	29,1	3.813,00	36,2	4,2	5,9	3,0	8,8
Nordeste	19.422,10	76,8	16.657,20	49,6	23.776,30	58,8	21.873,00	48,8	43,5	56,6	53,0	50,7
Sudeste	13.178,50	37,7	5.968,20	12,0	11.426,10	18,5	11.491,00	17,0	29,5	20,3	25,5	26,6
Sul	7.568,20	51,4	3.336,50	18,2	5.418,00	25,0	4.402,00	18,3	16,9	11,3	12,1	10,2
C. Oeste	2.640,50	58,4	1.746,70	24,1	2.874,60	29,7	2.463,00	22,3	5,9	5,9	6,4	5,7
Brasil	44.674,60	54,1	29.447,00	34,8	44.822,40	32,5	43.129,00	27,7	100	100	100	100

Fonte: ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 122. Apud RIBEIRO (2010, p. 96)

Nota: (1) Exclusive a população rural.

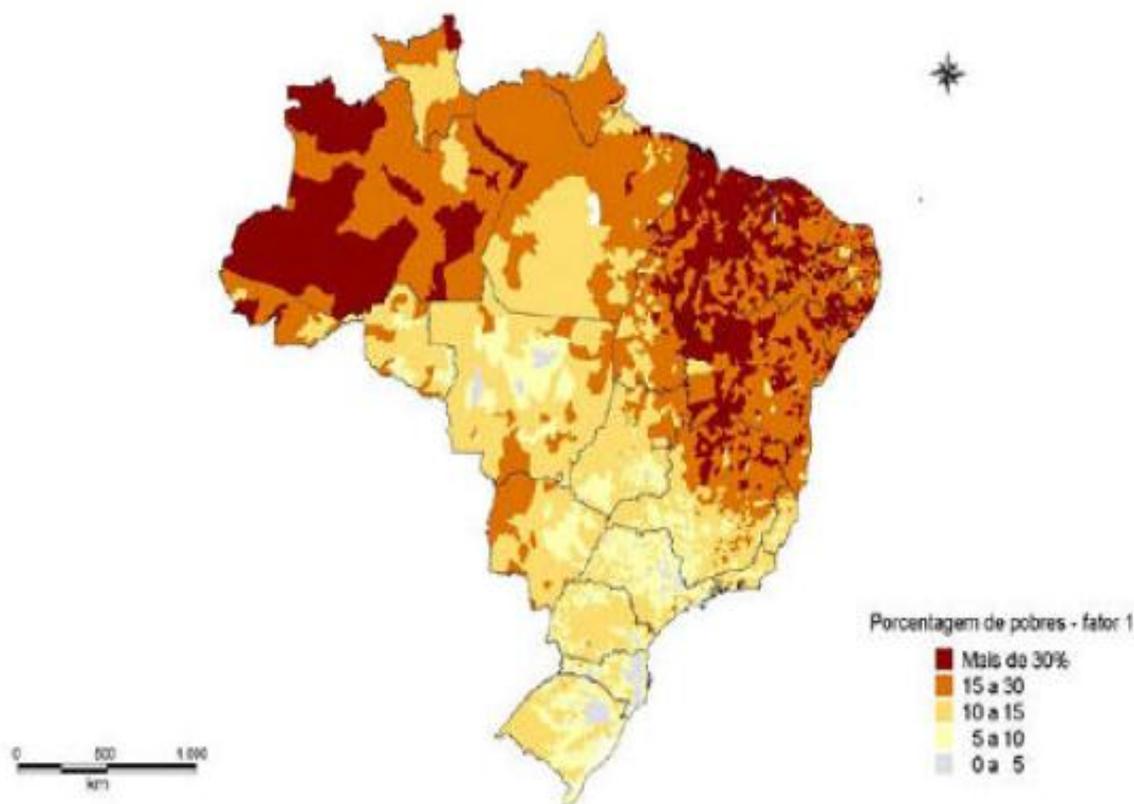
Como se pode notar na Tabela 5, houve uma moderada redução no total da população pobre no Brasil embora esses indicadores tenham diminuído de intensidade entre 1988 e 1999. Na década de 1970, mais da metade da população brasileira estava abaixo da linha de pobreza. Por outro lado, na década seguinte esse valor diminuiu para pouco mais de um terço. A redução da população pobre em termos absolutos foi reduzida de 44,7 milhões em 1970 para 29,4 milhões de pessoas em 1980, no entanto, ao longo da década de 1980 esse número sobe para 44,8 milhões de pessoas em 1988 esses números são reflexos da recessão econômica pela qual o Estado brasileiro passou tendo como consequência a diminuição dos investimentos estatais na economia brasileira. Na década seguinte, os números de pobres continua muito alto, mas teve uma leve queda para 43,1 milhões em 1999.

Ainda de acordo com a Tabela 5, na comparação com a quantidade de pobres nas diferentes regiões brasileiras, observa-se que em 1970 o número de pobres no Nordeste (19,4 milhões) era superior ao somatório da pobreza nas

regiões Sudeste, Centro-Oeste e Norte, com respectivamente 13,2 milhões, 2,6 milhões e 1,8 milhões de pessoas na situação de indigência. Apesar da redução da pobreza no Nordeste que passou de 19,4 milhões para 16,7 milhões de 1970 a 1980, essa cifra, no entanto, era 36% maior do que a soma dos pobres das outras quatro regiões que somavam juntas 12,3 milhões de indigentes no mesmo período. Em 1988 o número de indigentes no Nordeste (23,8 milhões) era superior ao montante das outras regiões (21 milhões) e também era muito maior do que a quantidade registrada na década de 1970 (19,4 milhões). No ano de 1999, embora o número de indigentes tenha caído para 21,8 milhões, esse número indica a necessidade de ampliar o alcance das políticas públicas do Estado na diminuição do contingente de pessoas em situação de indigência. Segundo CANO (1994, p. 312) Apud ALMEIDA; ARAÚJO 2004, p. 123; RIBEIRO (2010, p. 97), embora a pobreza e a questão social tenham sido elementos motivadores para o “primeiro conjunto de desenhos de políticas de desenvolvimento regional” no país, a maior parte dos recursos e dos esforços públicos e privados foram direcionados na maioria das vezes para áreas que não tinham como beneficiárias as camadas mais pobres da periferia nacional.

De acordo com dados do IBGE (2000 Apud RIBEIRO 2010), toda a área que compõe o sertão nordestino (936.933 Km²) continuou pouco desenvolvida, sendo assim, é nessa porção do território nordestino que se concentram os maiores bolsões de pobreza conforme indicado no mapa a seguir:

Mapa 4 - Mapa da pobreza por regiões brasileiras (em %) – 2000.



Fonte: IBGE (2000) Apud RIBEIRO (2010, p. 97)

Conforme o Mapa 4, as populações na situação de pobreza e indigência estão localizadas com maior expressividade nas regiões Norte e Nordeste e com menor intensidade no Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país. O predomínio de maior percentual de pobreza e indigência ocorre na região Nordeste, entre 15% e 30% e acima de 30% em vários municípios sendo que essa situação se agrava principalmente nos Estados de Alagoas, Ceará, Piauí e Maranhão.

Ante esse quadro, o mapa da pobreza divulgado pelo IBGE confirma a existência da concentração de pobres e indigentes no sertão nordestino, em escala nacional a região Nordeste é um dos destaques nessa questão. Esses

números sugerem a necessidade de investimentos que venham resultar em melhorias para a população do sertão nordestino principalmente. (RIBEIRO, 2010).

A persistência das questões sociais no Nordeste decorre em parte da interrupção da proposta inicial da SUDENE com o golpe militar de 1964, o planejamento na escala regional foi praticamente abandonado e passou-se a priorizar o desenvolvimento econômico em escala nacional. Quando se avalia o conjunto de medidas iniciais propostas por Furtado para transformar o Nordeste num espaço desenvolvido do ponto de vista econômico e social pode-se constatar algumas frustrações. (RIBEIRO, 2010).

De maneira geral, as políticas implementadas pela SUDENE no decorrer dos seus 50 anos de história foi insatisfatória. Segundo Diniz (2009) Apud Ribeiro (2010, p. 98), as três razões que impediram o cumprimento de todas as propostas da Superintendência foram:

- O aniquilamento das propostas de reformas estruturais;
- A drenagem dos recursos previstos no sistema de incentivos fiscais, e;
- Os projetos industriais aprovados funcionaram com problemas.

O engavetamento da reforma agrária foi um dos principais fatores de aniquilamento das reformas estruturais, além disso, os recursos previstos para o Nordeste foram drenados para serem aplicados em outras regiões do país, e, em relação à industrialização, dos 763 projetos industriais que receberam incentivos da SUDENE, no ano de 1978, 104 funcionavam com problemas e 88 haviam sido paralisados. DINIZ (2009, p. 244) Apud (RIBEIRO, 2010, p. 98-99).

Ante as questões levantadas faz se necessário considerar as idéias de Furtado para o desenvolvimento do Nordeste. Pensar a necessidade da política de reforma agrária, os projetos de industrialização, o analfabetismo e a distribuição de renda implica em considerar o seu pensamento e a sua

contribuição para superar os problemas regionais e buscar as possibilidades de desenvolvimento. (RIBEIRO, 2010).

6.1 A dinâmica sócio-econômica recente no Nordeste

Conforme ARAÚJO (2000 p. 167), “no início dos anos 60 a SUDENE concentrou esforços e recursos federais na realização de estudos e pesquisas sobre a dotação de recursos naturais do Nordeste, principalmente os recursos minerais e na ampliação de infra-estrutura econômica (transporte e energia elétrica)”. Esses investimentos foram fundamentais para o relativo desempenho econômico em que se encontra hoje o Nordeste tanto no setor industrial como no setor terciário.

Esse impulso econômico é atribuído também aos incentivos fiscais e isenção do Imposto sobre a Renda, além dos investimentos de empresas como a PETROBRÁS na Bahia e a Vale do Rio Doce no Maranhão, complementados com créditos públicos particularmente do BNDES e BNB e com recursos privados de importantes empresas locais, nacionais e multinacionais. As atividades urbanas e industriais ganharam bastante espaço no ambiente econômico do Nordeste de modo a romper com o fraco dinamismo preexistente. (ARAÚJO, 2000 p. 167).

Tabela - 6

Participação do PIB Setorial no PIB Global da Região Nordeste – 1960/98

(Em %)

ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1960	30,5	22,1	47,4	100,0
1970	21,0	27,4	51,6	100,0
1980	17,3	29,3	53,4	100,0
1990	13,3	28,5	58,2	100,0
1998	9,1	26,4	64,5	100,0

Fonte: SUDENE (1999) Apud SIQUEIRA; FILHO (2001, p. 98)

Como se pode verificar na tabela 6, o setor agropecuário teve sua participação bastante reduzida de 30,5% em 1960 para 9,1% em 1998. Por outro lado, a indústria após um período de crescimento entre 1960 e 1980 apresentou declínio nos anos 90, chegando a 26,4% em 1998. Por sua vez, o setor de serviço teve crescimento constante aumentando a sua participação no PIB de 47,4% para 64,5% entre 1960 e 1998. Esses dados evidenciam a importante fase de reestruturação produtiva no Nordeste pela ação dos planos diretores da SUDENE e do governo federal na implantação dos grandes complexos industriais na década de 1970, com os PND's, como por exemplo, o de Camaçari em 1978. (RIBEIRO, *ibid*).

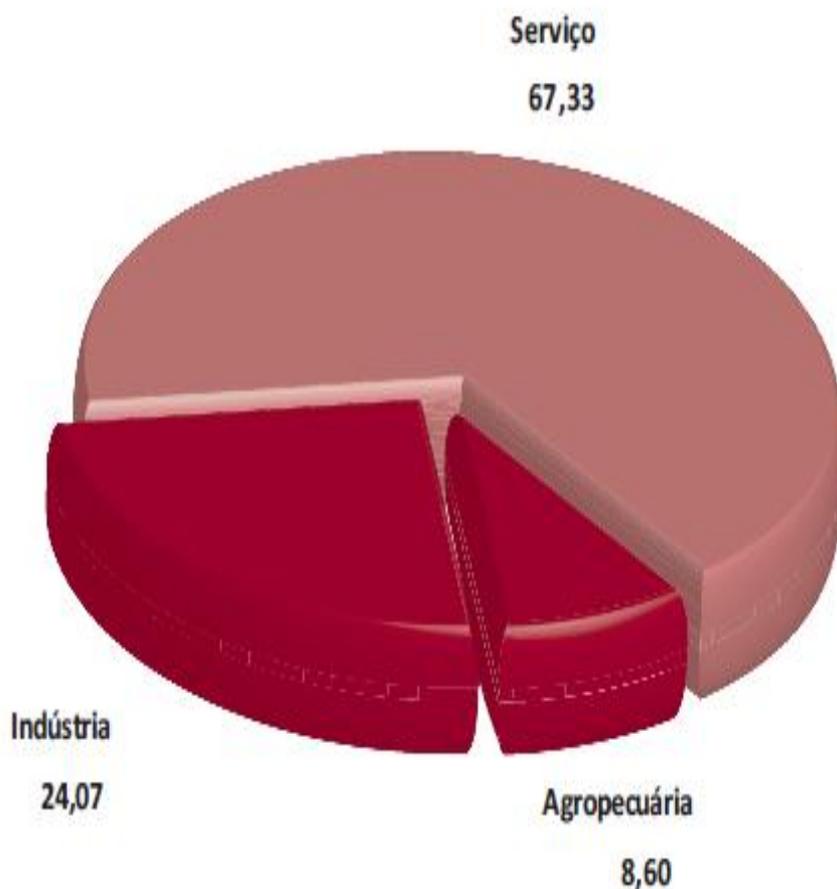
Tabela 7 – CONTAS NACIONAIS

Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto , PIB *per Capita* – Brasil e Nordeste – 2008

Unidade Geográfica	PIB Setorial (R\$ milhão)			VAB	PIB	PIB <i>per capita</i> (R\$ 1,00)
	Agropecuária	Indústria	Serviço			
Maranhão	7.682	5.838	21.099	34.620	38.487	6.104
Piauí	1.631	2.421	10.905	14.957	16.761	5.373
Ceará	3.721	12.449	36.562	52.733	60.099	7.112
R.G. do Norte	1.021	5.690	15.694	22.405	25.481	8.203
Paraíba	1.409	4.952	16.729	23.091	25.697	6.866
Pernambuco	3.234	13.106	43.770	60.110	70.441	8.065
Alagoas	1.376	4.041	12.026	17.443	19.477	6.227
Sergipe	909	5.807	10.876	17.592	19.552	9.779
Bahia	8.991	29.530	66.864	105.386	121.508	8.378
Nordeste	29.975	83.836	234.526	348.337	397.503	7.488
Brasil	152.273	719.987	1.707.850	2.580.110	3.031.864	15.990
NE/BR (%)	19,68	11,64	13,73	13,50	13,11	46,83

Fonte: IBGE. – Contas Regionais do Brasil 2004-2008 Apud BNB (2011, p. 27)

Gráfico 1 Participação dos Setores no PIB da Região Nordeste – 2008 (%)



Fonte: IBGE. – Contas Regionais do Brasil 2004-2008 Apud BNB (2011, p. 29)

Elaboração: BNB/Etene/Central de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas.

Segundo os dados da Tabela 7, comparando com os dados do Gráfico 1 de 2008, a relação Nordeste/Brasil no setor agropecuário (19,68%) é muito maior do que o setor industrial (11,64%) e o setor de serviços (13,73%), esses dados demonstram que em termos nacionais o PIB do setor agropecuário é mais que o dobro do PIB agropecuário regional (8,6%). Por outro lado, a participação do setor industrial no PIB regional é 24,07%, mas, a nível nacional o setor industrial do Nordeste participa com apenas 11,64% do PIB. Esses dados evidenciam que em escala nacional o parque industrial do Nordeste ainda é muito pequeno e essa

condição explica em parte a permanência da região como sendo uma das mais pobres do Brasil mesmo diante das transformações que ocorreram nessa parte do território brasileiro nos últimos 50 anos. Por último, o setor de serviços (13,73%) a nível nacional é mais dinâmico do que o setor industrial (11,64%) e em escala regional tem expressiva importância na composição do PIB (67,33%). Portanto, a nível nacional o setor industrial e de serviço são pouco expressivos, mas, regionalmente é a vanguarda da economia do Nordeste juntamente com o setor de comércio conforme demonstrados nas Tabelas 8, 9 e 10, pelo número de estabelecimentos e pessoal ocupado em cada um desses seguimentos econômicos:

Tabela – 8 SETOR DE SERVIÇOS

Serviços – Número de Empresas, Pessoal Ocupado em 31/12 e Receita Bruta de Serviços – Brasil e Nordeste – 2008

Unidade Geográfica	Número de empresas	Pessoal ocupado em 31/12	Receita bruta de serviços (R\$ 1.000)	Salários, retiradas e outras remunerações (R\$ 1.000)
Maranhão	4.873	71.169	4.902.279	701.215
Piauí	3.536	36.851	2.008.949	346.393
Ceará	13.313	199.247	10.739.791	1.915.605
R.G. do Norte	4.969	78.962	4.094.761	756.829
Paraíba	5.221	53.823	3.150.111	541.922
Pernambuco	16.059	275.704	14.440.298	2.845.869
Alagoas	4.441	50.509	3.427.881	485.445
Sergipe	3.587	48.050	2.731.637	478.842
Bahia	29.529	422.962	25.329.922	4.527.728
Nordeste	85.528	1.237.277	70.825.629	12.599.848
Brasil	892.268	9.231.795	751.519.693	128.124.978
NE/BR (%)	9,59	13,40	9,42	9,83

Fonte: IBGE – Pesquisa Anual de Serviços 2008 Apud BNB (2011, p. 37)

Nota – Na variável “Receita Bruta de Serviços” está inclusa a receita de venda e aluguel de imóveis. A variável “número de empresas do setor de serviços” refere-se ao número de empresas com atuação na unidade da federação e na região. Assim sendo, cada empresa é contada apenas uma vez na unidade da federação e na região onde atua. Logo, o número total de empresas numa região é igual ou menor do que a soma dos totais de cada unidade da federação dessa região. Pela mesma razão, o número total de empresas no Brasil é igual ou menor do que a soma dos totais de cada região.

Tabela – 9 SETOR DE COMÉRCIO

Comércio – Número de Estabelecimentos Comerciais com Receita de Revenda, Pessoal Ocupado em 31/12 em Empresas Comerciais e Receita Bruta de Revenda de Mercadorias – Brasil e Nordeste – 2008

Unidade Geográfica	Número de unidades locais com receita de revenda	Pessoal ocupado em 31/12 em empresas comerciais	Gastos com salários, retiradas e outras remunerações em empresas comerciais (R\$ 1.000)	Margem de comercialização em empresas comerciais (R\$ 1.000)	Receita bruta de revenda de mercadorias (R\$ 1.000)
Maranhão	22.186	115.991	889.708	3.199.056	20.711.355
Piauí	15.658	71.901	524.752	1.962.192	11.642.492
Ceará	55.939	211.370	1.467.516	5.671.176	34.921.131
R.G. do Norte	14.735	90.766	699.360	2.694.551	15.416.470
Paraíba	21.309	85.715	621.298	2.643.067	14.921.394
Pernambuco	39.972	230.783	1.845.850	6.962.419	41.521.229
Alagoas	14.234	67.743	510.627	1.960.897	10.568.596
Sergipe	8.848	55.033	429.385	1.465.991	8.343.318
Bahia	76.156	369.470	3.089.425	12.029.433	68.648.092
Nordeste	269.037	1.298.772	10.077.921	38.588.782	226.694.077
Brasil	1.524.895	8.223.154	83.080.217	289.862.611	1.595.987.441
NE/BR (%)	17,64	15,79	12,13	13,31	14,20

Fonte: IBGE – Pesquisa Anual de Serviços 2008 Apud BNB (2011, p. 35)

Tabela – 10 SETOR INDUSTRIAL

Indústria – Quantidade de Estabelecimentos Industriais, Pessoal Ocupado em 31/12, Receita Líquida de Vendas, Valor Bruto da Produção Industrial e Valor da Transformação Industrial – Brasil e Nordeste – 2008

Unidade Geográfica	Número de unidades locais	Pessoal ocupado em 31.12	Receita líquida de vendas (R\$ 1.000)	Valor bruto da produção industrial (R\$ 1.000)	Valor da transformação industrial (R\$ 1.000)
Maranhão	829	32.841	8.143.217	8.123.264	3.452.709
Piauí	1.003	22.813	2.348.208	2.804.535	1.127.541
Ceará	4.339	198.320	20.189.228	17.484.823	8.123.908
R.G. do Norte	1.636	75.830	5.881.040	6.752.432	3.706.808
Paraíba	1.447	64.615	5.717.748	5.489.635	2.463.926
Pernambuco	4.556	190.446	21.441.917	20.853.168	8.250.319
Alagoas	726	102.740	5.606.417	5.221.691	2.375.702
Sergipe	861	36.460	4.755.110	6.246.498	3.457.391
Bahia	5.102	200.111	79.463.887	77.050.385	36.160.527
Nordeste	20.499	924.176	153.546.772	150.026.431	69.118.831
Brasil	182.395	7.325.019	1.691.689.246	1.646.731.207	714.978.663
NE/BR (%)	11,24	12,62	9,08	9,11	9,67

Fonte: IBGE – Pesquisa Anual de Serviços 2008 Apud BNB (2011, p. 33)

Conforme ARAÚJO (2000 p. 167), no global, entre as décadas de 1960 e 1980, a região Nordeste foi a que apresentou a maior taxa média de crescimento do PIB no país. Segundo a autora, “a comparação do ritmo de crescimento da produção do Nordeste com o país mostra claramente que o comportamento prevaiente até os anos 50 não se reitera nas décadas seguintes. Nos anos 70 e 80, as atividades produtivas do Nordeste acompanharam o ritmo de crescimento da produção nacional, e na última década, apresentaram dinamismo superior à média brasileira”.

De acordo com SIQUEIRA e FILHO (2001), ao fazer uma análise da participação das regiões no PIB brasileiro, a longo prazo, constata-se que vem ocorrendo o deslocamento do PIB para outras regiões do país (ver Tabela 11). Segundo esses autores, no período recente após o Plano Real, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vêm mantendo a tendência de elevar a participação no PIB nacional, cujas taxas de crescimento anual são respectivamente 3,4%, 4,1% e 4,6%, essas cifras representam um crescimento acima da média nacional. (SIQUEIRA; FILHO, 2001 p. 86).

Tabela - 11

Participação das Regiões no PIB do Brasil – 1939/95

(Em %)

REGIÕES	ANOS							
	1939	1949	1959	1970	1980	1985	1990	1995
Norte	2,6	1,7	2,0	2,2	3,2	4,1	4,4	4,6
Nordeste	16,7	13,9	14,4	12,0	12,2	13,7	13,6	13,4
Sudeste	63,3	67,6	65,1	65,1	62,2	58,8	59,2	57,6
Sul	15,3	15,1	16,2	17,0	17,3	17,4	15,5	17,3
Centro-Oeste	2,1	1,7	2,3	3,7	5,1	6,0	7,3	7,1
Brasil	100,0							

Fonte: IBGE Apud SIQUEIRA; FILHO (2001, p. 86)

6.2 Principais Pólos Econômicos do Nordeste e as Heterogeneidades intra-regionais

Segundo Araújo (2000), nas últimas décadas ocorreram mudanças importantes que remodelaram a realidade econômica do Nordeste, de certa forma, essa nova realidade enfraquece a percepção tradicional que se tem sobre a região, ou seja, o Nordeste como uma região – problema, de secas e de miséria, dependente de verbas públicas para serem aplicadas nas tradicionais políticas compensatórias de caráter meramente assistencialista e que em grande medida só contribuíram para fortalecer as oligarquias locais, consolidando as velhas estruturas sócio-econômicas e políticas, perpetuando a miséria. (ARAÚJO, 2000, p. 172).

Atualmente essa visão revela apenas parte da problemática nordestina, pois não retrata os fatos mais recentes, isto é, não revela a atual complexidade da economia do Nordeste pautada na grande diversidade e crescente heterogeneidade das suas estruturas econômicas. (ARAÚJO, *ibid*).

Nesse sentido, é fundamental ressaltar os novos focos de dinamismo da economia regional que se concretiza ao lado de antigas estruturas agrícolas ou agropastoris. De acordo com ARAÚJO (2000, p. 173), “nos anos recentes, movimentos importantes da economia brasileira tiveram repercussões fortes na região Nordeste”. Segundo a autora, a acumulação privada reforçada pela ação estatal ou comandadas diretamente pelo Estado brasileiro estimulou o surgimento e o desenvolvimento de vários subespaços que vieram acompanhados de estruturas econômicas modernas e ativas; esses focos de dinamismo são em grande parte responsáveis pelo relativo desempenho econômico na região.

Nessa mesma linha, SIQUEIRA e FILHO (2001, p. 169) destaca que:

“A consolidação e a expansão desses pólos econômicos proporcionam a geração de emprego e renda no interior da região e contribuem para a redução das desigualdades de renda intra-regionais”.

Segundo ARAÚJO (2000, p 173), na literatura especializada, “tais estruturas econômicas são denominadas de “frentes de expansão”, “pólos dinâmicos”, “manchas ou focos” de dinamismo e até como “encraves”. Dentre estes pólos econômicos, segundo SIQUEIRA; FILHO (2001, p. 169) cabe destacar:

1. *“Litoral Setentrional, onde se destacam os pólos localizados nas cidades de Fortaleza (CE), São Luís (MA) e Mossoró (RN);*
2. *Semi-Árido, onde se destacam os pólos em formação nos municípios de Petrolina (PE), Juazeiro (BA), Barreiras (BA), Assu (RN), Campina Grande (PB), Picos (PI), Itapetinga (BA) e Araripina (PE); e*
3. *Meio-Norte, incluindo as áreas de transição para a Floresta Amazônica, onde se destacam a cidade de Teresina e os municípios da região central e oeste do Piauí e do Maranhão”.*

O Mapa 5, a seguir, apresenta os principais pólos econômicos localizados na área de transição para a Floresta Amazônica, assim como os localizados no Semi-Árido e ao longo do Litoral Setentrional. Segundo SIQUEIRA e FILHO (2001, p. 172), nas áreas de agronegócio foram identificados 14 pólos, dentre estes se destacam os que utilizam a agricultura irrigada com a produção destinada á exportação. Ainda, de acordo com os mesmos autores, o crescimento dos pólos de agronegócio atrai maiores expectativas para o desenvolvimento regional.

Os autores citam o caso dos pólos de fruticultura que trazem novas possibilidades para a agroindustrialização na própria região como, por exemplo, a

produção de sucos, doces, polpa de frutas, vinhos e refrigerantes. Os pólos econômicos de produção de grãos no oeste baiano, sul do Piauí e no sul do Maranhão abrem novas perspectivas para as cadeias produtivas de laticínios e de carnes no Nordeste, considerando-se que o aumento na produção de milho, soja e de rações pode tornar a produção pecuária mais competitiva na região. (SIQUEIRA; FILHO, 2001, p. 172-173).

MAPA - 5

Nordeste: Pólos Econômicos Seleccionados do Semi-Árido, do Litoral Setentrional e das Áreas de Transição para a Floresta Amazônica



FONTE: SIQUEIRA; FILHO, (2001, p. 173).

Além dos pólos apresentados no Mapa 5, destacam-se também vários outros setores de atividades conforme salientam SIQUEIRA e FILHO (2001, p. 173):

a. **“Indústria:** os pólos de siderurgia e alumínio no Maranhão e de bens de consumo não-duráveis no Ceará, na Bahia e na Paraíba.

b. **Serviços:** os pólos de informática em Fortaleza e Campina Grande e os pólos de turismo ao longo do litoral cearense, em São Luís (MA), no litoral e no alto sertão piauiense, na Chapada Diamantina (BA) e em cidades ao longo do rio São Francisco.

c. **Produção extrativa mineral:** os pólos de gesso em Araripina (PE) e de gás-sal em Guamaré (RN)”. (SIQUEIRA e FILHO 2001, p. 173).

d. **“O pólo petroquímico de Camaçari (BA)** conta com cerca de 66 empresas, dentre as quais se destacam as presenças de grupos como Copene, Odebrecht e Mariani, entre outros. Atualmente, o pólo responde por cerca de 50% da produção de produtos petroquímicos do país”. (SIQUEIRA; FILHO, 2001, p. 165).

e. **“No setor automobilístico,** a implantação da fábrica da Ford na Bahia, com investimentos estimados em cerca de US\$ 1,2 bilhão, sendo US\$ 800 milhões da Ford e US\$ 400 milhões realizados por cerca de 30 empresas fornecedoras, contribuirá para a formação de um pólo automotivo na região. Na área desse distrito industrial, a Monsanto possui um projeto em instalação orçado em R\$ 550 milhões e existe a expectativa de instalação de unidades das empresas Asia

Motors (Coréia do Sul) e TVR (Inglaterra)”. (SIQUEIRA; FILHO, 2001, p. 167).

6.3 Investimentos e Fontes de Financiamento

Em relação às fontes de investimentos para o desenvolvimento regional, o Orçamento da União ainda representa a principal fonte de recursos. Ver Tabela 12 a seguir:

Tabela – 12

Região Nordeste: Estimativa da Participação no Orçamento da União – Composição da Despesa – 1997/99

(Em R\$ Bilhões)

ITEM	EXECUTADO		LEI	
	1997	1998	1999	% sobre o Total
Despesas Correntes	22,27	25,65	29,35	41,35
Despesas de Capital	28,57	38,81	41,48	58,45
Reserva de Contingência	0	0	167,77	0,24
Total	50,84	64,42	70,97	100,00

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br) Apud SIQUEIRA; FILHO (2001, p. 176).

Nota: A estimativa foi feita com base na participação média da região no PIB do país de 13% e nos respectivos Orçamentos da União entre 1997 e 1999.

Conforme SIQUEIRA; FILHO (2001, p. 176), para os pólos econômicos do Nordeste continuarem se expandindo, além da elevação da oferta de recursos é necessário que se “amplie novas formas de financiamento junto às instituições de crédito e a consolidação de uma cultura empresarial que seja baseada na avaliação sistemática de risco e crédito e do aumento da oferta de capital de risco especialmente para a área de tecnologia”.

Entre outras fontes para o financiamento de projetos para a região estão o BNDES, o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), administrado pelo BNB, e por último o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), administrado pela SUDENE. Nos três casos, os principais empréstimos são feitos a empresas privadas dos setores agropecuário, industrial e de serviços. (SIQUEIRA; FILHO, *Ibid*).

Os investimentos do BNDES em projetos na região Nordeste entre 1990 e 1999 totalizaram US\$ 10,27 bilhões. O investimento médio ao longo desse período chegou a US\$ 1,027 bilhão por ano e, ao considerar apenas a segunda metade dos anos 90 esse valor chega a US\$ 1,430 bilhão por ano. Com esse desempenho, o BNDES se tornou o principal financiador dos projetos de desenvolvimento regional durante os anos 90. (SIQUEIRA e FILHO, 2001, p. 175).

É importante destacar o singular papel que o Banco do Nordeste (BNB) vem desempenhando no financiamento de projetos econômicos no Nordeste. Segundo BEZERRA et. al (2010, p. 92), em 2009 o BNB com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foram realizadas 380.421 contratações, totalizando R\$ 9.134 milhões (Tabela 13). Desse total, R\$ 2.253 milhões foram destinados a 375.449 contratações de mini, micro e pequeno porte, R\$ 1.358 milhões a 3.602 contratações de clientes de médio porte e R\$ 5.523 milhões a 1.370 contratações de clientes de grande porte.

Tabela – 13 – Contratações do BNB/FNE - 2009

Unidade Geográfica	Contratações (R\$ milhões)	(%) NE	Relação Contratações FNE 2009/PIB 2009¹⁰ (%)
Alagoas	473	5,2	2,3
Bahia	1.791	19,6	1,3
Ceará	1.619	17,7	2,7
Maranhão	1.342	14,7	3,5
Paraíba	548	6,0	2,1
Pernambuco	1.384	15,2	1,8
Piauí	460	5,0	2,7
R.G. do Norte	683	7,5	2,5
Sergipe	437	4,8	2,2
Norte de ES	111	1,2	1,0
Norte de MG	286	3,1	1,5
Total BNB	9.134	100,0	2,0

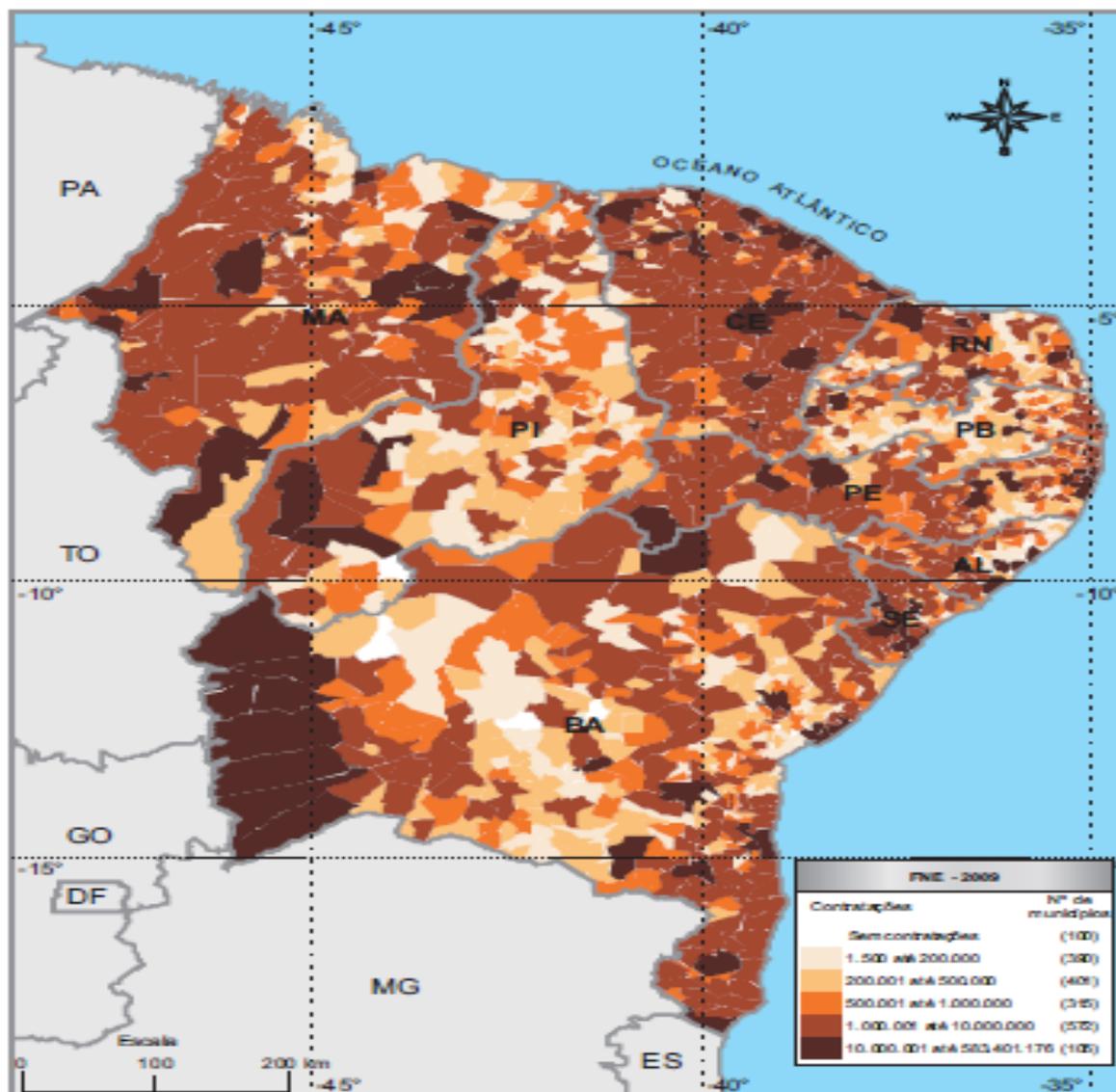
Fonte: BNB (2010) Apud DINIZ et. al. (2010, p. 92)

10 Projeção do PIB para 2009 realizada pelo BNB/ETENE.

De acordo com os dados da tabela, Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão são os estados que mais recebem recursos do BNB, para os quatro Estados o total de contratos em 2009 é de 70,2%. No entanto, em relação ao PIB, as contratações destinadas à Bahia e a Pernambuco estão abaixo da média do Nordeste. Os demais estados estão acima do indicador médio regional com destaque para o Maranhão com 4,2% do PIB, e o Piauí com 3,3% do PIB.

Conforme BEZERRA et. al (2010, p. 92), a área de atuação do BNB compreende 1989 municípios, esta área de atuação abrange todos os Estados do Nordeste, 168 municípios do norte de Minas Gerais e 28 municípios do norte do Espírito Santo. Desse total de municípios da área de abrangência do BNB, 1978 destes, ou seja, 99,5% dos municípios foram beneficiados com recursos do FNE em 2009, esses dados indicam que os recursos estão espacialmente bem distribuídos. No entanto, a região dos cerrados ganha destaque nos investimentos que tem sido expressivos devido ao significativo crescimento do agronegócio nesta área do Nordeste. (Mapa 6).

Mapa 6 – Contratações do BNB com recursos do FNE em sua Área de Atuação (Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo) – 2009



Fonte: BNB, 2009 Apud DINIZ et. al. (2010, p. 93)

Elaboração: Central de informações econômicas, sociais e tecnológicas.

Segundo os mesmos autores, além das fontes de financiamento citadas acima, pode-se considerar os recursos oriundos do sistema financeiro privado nacional, o mercado de capitais, recursos próprios como, por exemplo, o reinvestimento de lucros e desmobilização de ativos, e, também os recursos externos provenientes de instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Os principais setores beneficiados com os investimentos segundo SIQUEIRA e FILHO (2001, p. 177) destacam-se:

“madeira, móveis, papel e celulose, autopeças e material de transporte, química e petroquímica, alimentos, construção, plásticos e borracha, têxtil, couro, metalurgia, bebidas, fumo, não-metálicos, farmacêutica, higiene, mecânica e eletroeletrônica, na indústria; comércio varejista e atacadista, transporte e armazenagem, financeiro, informática, telecomunicações e distribuição de veículos e peças, em serviços; e mineração”.

6.4 Heterogeneidades Intra-regionais

Ao analisar as políticas de incentivos à indústria no Nordeste, assim como os critérios de seleção para dos projetos que receberiam os benefícios ao longo das décadas de atuação da SUDENE, é possível constatar a existência de desvio do foco principal. Ocorreu que “[...] um desvio desse mecanismo, no sentido de se transformar cada vez mais num instrumento de indução de capitalização de grandes empresas privadas, notadamente para as empresas do Sudeste do país” (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 108) Apud (RIBEIRO, 2010, p. 105).

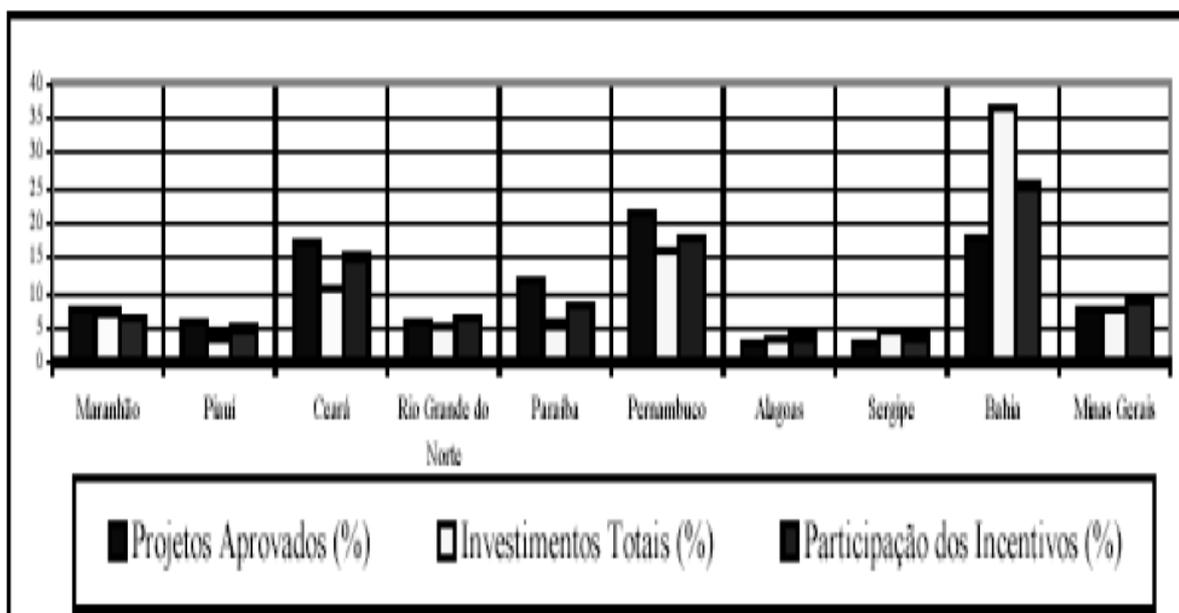
As heterogeneidades regionais se processam pela forma como os investimentos governamentais foram distribuídos por Estados. Assim, as políticas de incentivos da SUDENE resultaram na concentração espacial e setorial dos investimentos praticamente em três Estados da região Nordeste, dessa forma a

política de incentivos não contemplava a proposta inicial do GTDN de reduzir as disparidades inter e intra-regionais. Ao analisar os investimentos no período de 1962 a 1990, RIBEIRO, (2010, p. 105) faz a seguinte constatação:

“de um total de 2.820 projetos aprovados pela SUDENE até junho de 1990, 21,5% concentraram-se em Pernambuco, 17,6% na Bahia e 17% no Ceará. No tocante à distribuição dos incentivos, as participações desses estados foram, respectivamente, de 17,9%, 25,3% e 15%. Com relação aos investimentos a concentração foi ainda maior, sendo de 36,5% na Bahia, de 15,7% em Pernambuco e de 10,5% no Ceará”. (RIBEIRO, 2010, p. 105).

No Gráfico 2 fica mais evidente essa disparidade na participação dos estados do Nordeste em investimentos, incentivos e na distribuição espacial de recursos no período de 1962 a 1990.

Gráfico 2 - Nordeste: distribuição espacial dos projetos, investimentos e incentivos



Fonte: SUDENE-BNB, 1990 apud ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 11. Apud (RIBEIRO, 2010, p. 105).

Nas informações do Gráfico 2 verifica-se que Ceará, Pernambuco e Bahia, são beneficiados com 62,7% dos investimentos e com 58,25 dos incentivos totais. Segundo Guimarães Neto (1980), essa política de distribuição dos gastos governamentais em infra-estrutura econômica e social, principalmente a primeira, e a localização das empresas estatais favoreceram claramente as regiões e os estados que já se encontravam mais desenvolvidos. Para o autor, na medida em que os gastos foram realizados de forma planejada para apoiar ou viabilizar a expansão e integração vertical da atividade industrial que já era espacialmente concentrada, os investimentos estatais nas décadas de 50 e 60 de fato discriminaram as áreas menos industrializadas. (GUIMARÃES NETO, 1980, p. 284).

Atualmente o setor privado e as atividades de turismo têm contribuído para impulsionar a economia do Nordeste, principalmente na região litorânea. No entanto, a participação do setor público continua sendo indispensável para o desenvolvimento da região. Uma das formas mais recentes de entrada de recursos federais no Nordeste são os programas de transferência direta de renda como, por exemplo, o Bolsa Família e os programas de incentivo à produção da pequena agricultura, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e também o Microcrédito. (OLIVEIRA, 2011 Apud SIMÕES; MELLO, 2011).

Segundo BEZERRA et. al. (2010, p. 88), “Existem no Brasil 12,3 milhões de famílias beneficiadas por esse Programa do Governo Federal, das quais 6,2 milhões (50,4%) encontram-se no Nordeste (dados de 2009). Nesta região, os estados com maior número de famílias são: Bahia, com 25,5%; Pernambuco, com 16,7%; e Ceará, com 15,3% do total”, (Tabela 14). Essa ocorrência é devido à população desses estados serem as maiores do Nordeste.

Ainda segundo o autor, os beneficiários do Programa Bolsa Família estão presentes em todos os municípios do Nordeste, no entanto, a maioria dos beneficiários está nas capitais nordestinas (ver Tabela 15) que concentram a maior parte dos empregos e PIB da região, existe um grande contingente de famílias pobres, embora se deva levar em consideração o tamanho da população nas capitais estaduais. Conforme análise do mesmo autor, o Programa Bolsa Família é muito bem distribuído no Nordeste, uma vez que 1.120 municípios da região (62,4%) contemplam 90,0% das bolsas conforme demonstrado no Mapa 7 (BEZERRA et. al. 2010, p. 88).

Tabela 14 – Bolsa Família – Nordeste e Estados – 2009

Unidade Geográfica	Nº de famílias atendidas	(%) NE
Bahia	1.581.639	25,5
Pernambuco	1.035.989	16,7
Ceará	947.720	15,3
Maranhão	846.345	13,6
Paraíba	444.729	7,1
Piauí	413.867	6,7
Alagoas	395.459	6,4
R.G. do Norte	321.710	5,2
Sergipe	220.175	3,5
Nordeste	6.207.633	100

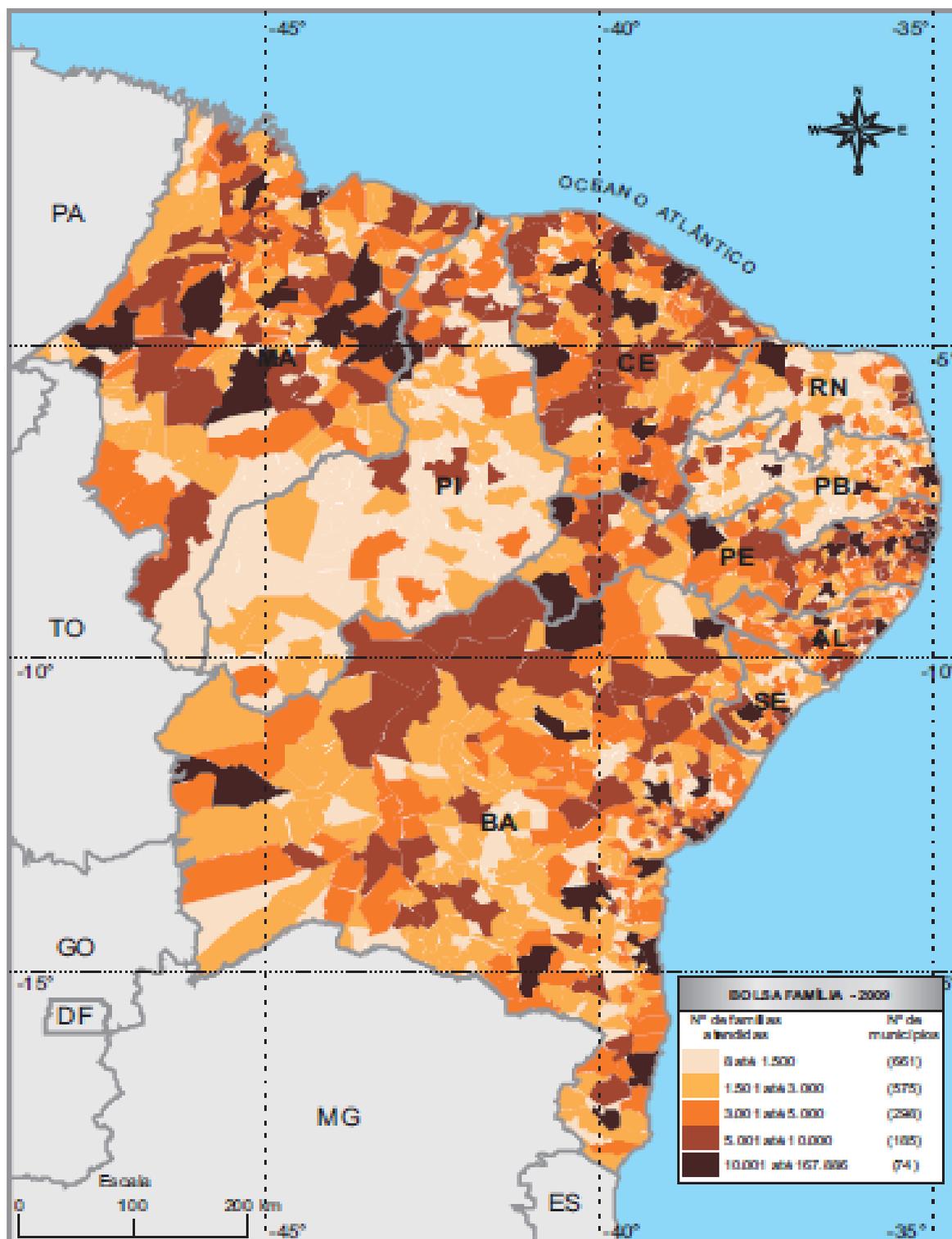
Fonte: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social, 2009 Apud BEZERRA et. al. (2010, p. 88)

Tabela 15 – Os Dez Municípios com o Maior Número de Famílias Atendidas –2009

Município	(%) NE	(%) Estado
Salvador (BA)	2,7	10,6
Fortaleza (CE)	2,6	16,9
Recife (PE)	2,2	12,9
São Luís (MA)	1,4	10,3
Maceió (AL)	1,3	20,2
Teresina (PI)	1,1	16,6
J. dos Guararapes (PE)	1	5,8
João Pessoa (PB)	0,9	12,8
Natal (RN)	0,8	15,4
Feira de Santana (BA)	0,7	2,8

Fonte: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social, 2009 Apud BEZERRA et. al. (2010, p. 88)

Mapa 7 – Bolsa Família no Nordeste – 2009



Fonte: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social, 2009 Apud BEZERRA et. al. (2010, p. 89).

Elaboração: Central de informações econômicas, sociais e tecnológicas.

A agricultura familiar no Nordeste vem ganhando cada vez mais importância com o repasse de verbas do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), Segundo BEZERRA (2010 p. 94), o Banco do Nordeste contratou em 2009 R\$ 890,1 milhões através do PRONAF. De acordo com os dados da Tabela 16 os estados do Ceará e Bahia são responsáveis por 36% do valor contratado, esses dois estados somados a Pernambuco e Maranhão correspondem a 2/3 do total de contratos em 2009.

Do total de 1989 municípios da área de atuação do BNB, segundo o mesmo autor, 1913 (96,2%) foram contemplados com os benefícios do PRONAF em 2009. Os principais municípios beneficiados foram Sobral com 0,7% do total de contratos do Nordeste, Bom Jesus da Lapa com 0,6% e em seguida estão os municípios de Porteirinha em Minas Gerais com 0,5% e 0,4% para algumas cidades dos Maranhão. (Ver Tabela 17).

O Mapa 8, a seguir, mostra que há um grande número de municípios localizados no semi-árido e que foram beneficiados com o PRONAF. Em 2009, segundo BEZERRA (2010) os municípios do semi-árido foram responsáveis por 62,9% das contratações desse Programa.

Tabela 16 – Valor Contratado BNB – PRONAF 2009

Unidade Geográfica	Valor Contratado (R\$ milhões)	(%) NE
Maranhão	107,8	12,1
Piauí	69,1	7,8
Ceará	175,1	19,7
R.G. do Norte	49,0	5,5
Paraíba	51,5	5,8
Pernambuco	109,1	12,3
Alagoas	54,2	6,1
Sergipe	34,6	3,9
Bahia	144,7	16,3
Norte de ES	5,6	0,6
Norte de MG	89,3	10,0
Total BNB	890,1	100,0

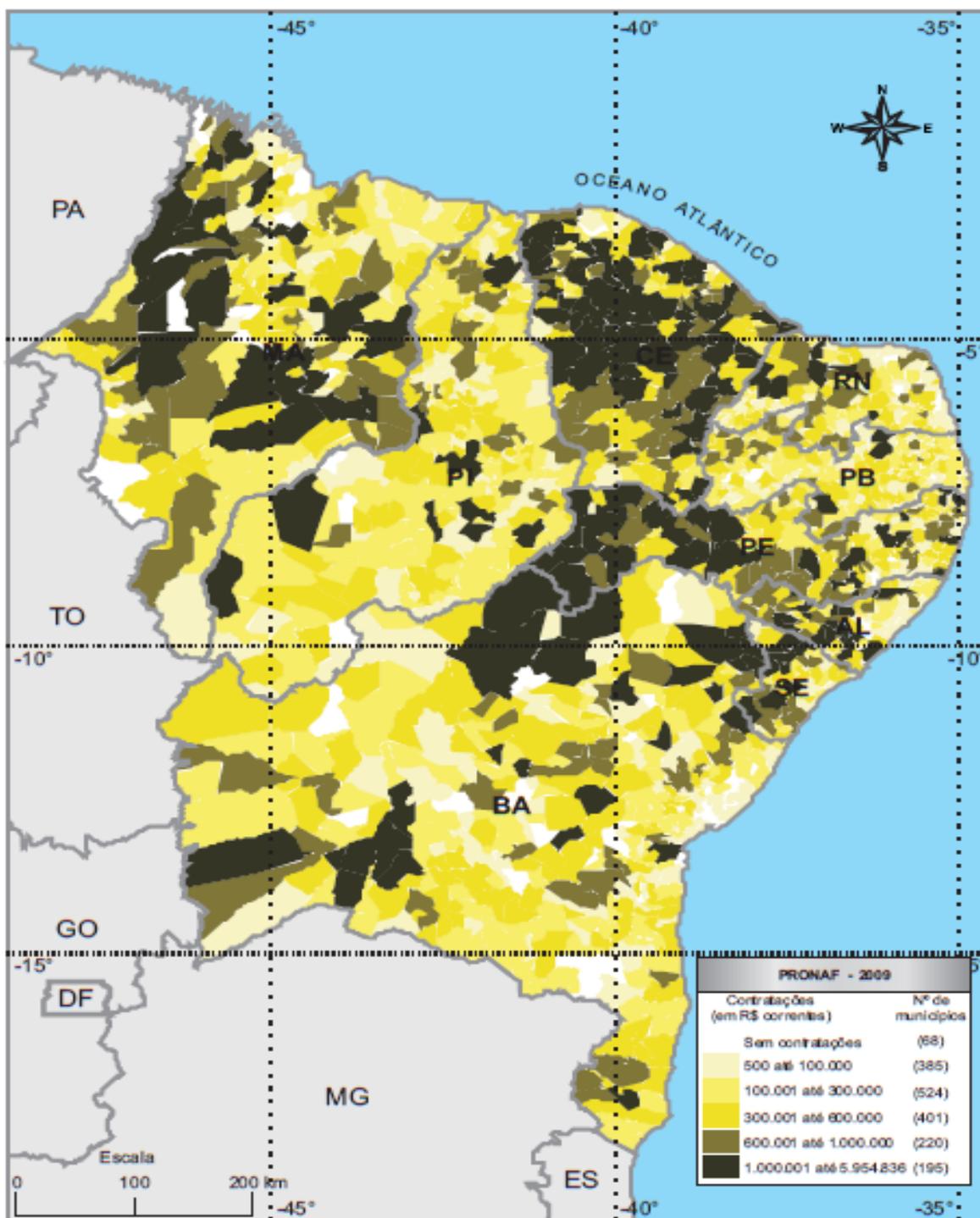
Fonte: BNB, 2010 Apud BEZERRA (2010, p. 94).

**Tabela 17 – Dez Maiores Municípios em Valor Contratado
BNB PRONAF - 2009**

Município	(%) NE	(%) Estado
Sobral (CE)	0,7	3,4
B. J. da Lapa (BA)	0,6	3,5
Porteirinha (MG)	0,5	5,2
Bodocó (PE)	0,5	3,9
São Francisco (MG)	0,4	4,4
Turialva (MA)	0,4	3,5
Gov. N. Freire (MA)	0,4	3,4
Tuntum (MA)	0,4	3,4
Sta Luzia (MA)	0,4	3,3
Quixadá (CE)	0,4	2,0

Fonte: BNB, 2010 Apud BEZERRA (2010, p. 94).

Mapa 8 – Contratações do BNB através do PRONAF – 2009



Fonte: BNB, 2010 Apud BEZERRA (2010, p. 95).

Elaboração: Central de informações econômicas, sociais e tecnológicas.

Embora apresentando taxas de crescimento crescente e aumento da diversidade do setor produtivo, o Nordeste continua economicamente num nível inferior às regiões Sul e Sudeste do país. O aumento do dinamismo econômico da última década protagonizado em algumas cidades pelos programas sociais como o Bolsa Família e o PRONAF, não foi suficiente para mudar o quadro das desigualdades intra-regional. (SIMÕES; FILHO 2011).

Corroborando com essa afirmativa, ARAÚJO (2011) Apud SIMÕES; FILHO (2011, p. 130 faz a seguinte constatação:

“ao mesmo tempo em que diversos subespaços do Nordeste desenvolvem atividades modernas, em outras áreas a resistência à mudança permanece sendo a marca principal do ambiente socioeconômico: as zonas cacauzeiras, canavieiras e o sertão semi-árido são as principais e históricas áreas desse tipo. Quando ocorre, a modernização é restrita, seletiva, o que ajuda a manter um padrão predominantemente tradicional”.

Seguindo essa análise, SIMÕES; FILHO (2011, p. 13) discorrem da seguinte maneira:

“Assim, o Nordeste se mantém uma região com forte disparidade na distribuição da atividade produtiva. Pela desigualdade que se pode observar até os dias atuais, apesar do aumento do dinamismo econômico e das altas taxas de crescimento, o capital parece não conseguir expandir sua área de atuação nessa região. Os efeitos de transbordamento gerados pelo crescimento ou não estão sendo transmitidos para as localidades vizinhas e, assim,

não há uma inserção das regiões periféricas nas regiões centrais; ou então estão polarizando ainda mais as regiões centrais e reproduzindo o mesmo perfil centro-periferia desde sempre existente”.

Conforme as discussões apresentadas acima são notáveis a persistência das desigualdades regionais devido à vários aspectos históricos que até hoje marcam profundamente a economia regional, dentre os principais motivos merecem destaque a baixa remuneração dos trabalhadores tanto no campo quanto na cidade, as dificuldades de acesso à terra, e a existência do grande latifúndio que impede o acesso a terra para milhares de trabalhadores, a participação do capital mercantil dentro da própria economia regional, sobretudo na comercialização de produtos agrícolas e de pouco valor agregado, além dos vários outros já expostos nesse trabalho são alguns dos muitos aspectos que explicam o atraso da região Nordeste. Atualmente, mesmo diante do considerável dinamismo que adquiriu a região Nordeste com o investimento em programas de transferência de renda e financiamento de diversos ramos das atividades, o enfrentamento das diferenças espaciais não pode ser subtraído das políticas de desenvolvimento regional. Para isso, é fundamental que o Estado esteja presente na coordenação, investimento e no planejamento a serviço do desenvolvimento social da população.

6.5 Considerações finais

Esta monografia buscou refletir sobre o papel do planejamento estatal como alternativa de superar as desigualdades regionais tendo como recorte espacial a região Nordeste do Brasil.. Para tal foi importante as contribuições teóricas de Celso Furtado que permitiram um estudo aprofundado da problemática do desenvolvimento regional brasileiro.

A explicação de Furtado sobre a manutenção e a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos e/ou das regiões periféricas em escala nacional está ligada à lógica de incorporação do progresso técnico no decorrer do processo de industrialização em países periféricos. No centro dessa problemática, Furtado identifica a irracionalidade das elites periféricas na assimilação dos processos de modernização dos padrões de consumo. A imitação cultural praticada pelas elites locais no que diz respeito aos padrões de comportamento moderno tem como consequência a reprodução das bases materiais para o subdesenvolvimento. Furtado conclui a partir desse raciocínio que a dependência cultural orienta de forma excludente a incorporação do progresso técnico nas regiões periféricas. Em sentido mais amplo, as desigualdades entre as economias centrais e periféricas ganham relevo na sua análise, por conseguinte, o combate às injustiças sociais é um dos fatores que integram as suas reflexões e proposições.

Dessa maneira, a superação da condição de subdesenvolvimento segundo Furtado, tinha como premissa o entendimento de que o subdesenvolvimento é resultado de uma conformação estrutural que deriva da forma como se realiza a difusão do progresso técnico nas economias de nações periféricas. Para tal superação faz-se necessário a ação conjunta de vários agentes, cujo protagonista principal seria o Estado que seria responsável pela coordenação e viabilização das políticas de planejamento das reformas estruturais que promovessem o desenvolvimento sócio-econômico.

Para tanto, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959 se transformou no principal órgão governamental capaz de em certa medida alterar a realidade da região Nordeste. A linha de ação

da Superintendência estava baseada em quatro áreas específicas: Semi-Árido, Zona da Mata, irrigação e a industrialização. No entanto, somente parte das propostas do GTDN foram implementadas, a partir da década de 1970, o que ocorreu foi a priorização de investimento em áreas já dinâmicas, sobretudo, com a intensificação da industrialização na faixa litorânea do Nordeste, dessa forma, as demais linhas de ações se tornaram pouco operacionais por decisões políticas, o resultado dessa lógica de ação é a continuidade de alguns problemas estruturais do Nordeste como, por exemplo, a questão das secas, concentração fundiária e a desigual distribuição das atividades produtivas na região favorecendo assim, as desigualdades intra-regionais.

No entanto, mesmo diante de muitas frustrações e realizações das propostas da SUDENE ao longo de 50 anos de existência é evidente que muitas mudanças de fato aconteceram. Segundo dados apresentados nas tabelas e nos mapas o Nordeste tem apresentado constantes taxas de crescimento, em alguns períodos essas taxas tem sido maiores que a média nacional, é inegável também as melhorias que ocorreram no aumento do nível de alfabetização, queda da mortalidade infantil e no aumento do emprego e da renda. No entanto, observa-se que a distribuição econômica desigual não passou por consideráveis mudanças, ou seja, embora tenha ocorrido o crescimento econômico da região, novas áreas não foram incorporadas á expansão do capital, isso fica evidente que o planejamento estatal com a finalidade de promover mudanças estruturais que contribuam para o bem estar da população é fundamental para o dinamismo econômico de regiões onde a atuação das forças do mercado é por natureza seletiva e, portanto, não incorpora à sua agenda o desenvolvimento social.

Nesse sentido, o Estado ganha relevância na obra de Furtado como um instrumento de grande importância para a resolução de problemas estruturais. Logo, o Estado tem o papel de coordenar e conduzir as políticas de planejamento que viabilizem o desenvolvimento.

Nas palavras de Guimarães Neto (1980, p. 274), podemos chegar à seguinte conclusão:

“a intervenção do Estado afeta de diversas maneiras a expansão capitalista nas regiões. Através de sua política de desenvolvimento regional, o Governo claramente altera a distribuição espacial dos recursos produtivos, induzindo a expansão da produção em áreas periféricas. Como investidor em infra-estrutura econômica e social e em atividades diretamente produtivas, o Estado cria precondições para a expansão da atividade econômica privada e para a acumulação de capital na economia. Através de suas políticas macroeconômicas e setoriais, o Governo afeta decisões de alocação de recursos do setor privado, inclusive em termos espaciais, bem como a distribuição espacial dos benefícios do crescimento econômico. Em todos estes casos, a atuação do Estado influencia a distribuição de recursos e dos benefícios da expansão das atividades produtivas entre grupos sociais e entre as diversas regiões do país, mesmo quando esta intervenção não tem a preocupação explícita com o desenvolvimento social das áreas periféricas. Quanto maior a participação do Estado na economia nacional, e a sua influencia sobre as decisões tomadas no setor privado, tanto maior será seu impacto direto e indireto sobre a alocação de recursos na economia e sua distribuição social e espacial”. (GUIMARÃES NETO, 1980, p. 274).

Não restam dúvidas sobre a importância do Estado no processo de formação da economia brasileira, assim como nas políticas de desenvolvimento regional. Nos anos 70 foi o período da história do Brasil em que a atuação do Estado se fez mais expressivo. Segundo GUIMARÃES NETO (1980, p. 275), nesse período, o Estado diretamente e através das suas empresas foi o grande responsável pela geração de parte significativa do produto nacional bruto e da maior parte do capital fixo. Através das suas instituições financeiras, ou seja, os

Bancos de Desenvolvimento, os incentivos fiscais, o controle sobre preços e salários e outros instrumentos de política, o Estado tem exercido influência sobre a intensidade e a localização de novos investimentos pelo setor privado. Assim, segundo o mesmo autor, é notável que “nas últimas décadas o Estado tem sido extremamente importante na intensificação do processo de industrialização e para as recentes transformações das atividades rurais, resultando em um aprofundamento das relações capitalistas de produção e de trabalho no campo bem como nas áreas urbanas, em todas as regiões brasileiras”. (GUIMARÃES NETO, 1980, p. 275).

Nessa monografia pode-se constatar que as contribuições de Furtado ajudaram e ainda ajudam muito a pensar a importância do Estado no desenvolvimento social e econômico de regiões historicamente atrasadas por vários motivos, os quais já foram discutidos nesse trabalho com base na vasta literatura furtadiana e de outros autores que se dedicaram a essa temática. No entanto, além da importância que continua tendo essas referências, novas reflexões são necessárias para interpretar agora os resultados de tantas mudanças e a incrível permanência de velhas questões como por exemplo, a marginalidade, a pobreza, concentração de renda, concentração fundiária e os demais problemas que insistem em marcar a vida social no Brasil, mas especificamente no Nordeste.

6.6 Referências Bibliográficas

ARAÚJO. Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências.** Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.** Artigo. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte011.html> Acessado em 15/11/2011.

ARAÚJO, T. B. de; **SANTOS,** V. M. dos . **DESIGUALDADES REGIONAIS E NORDESTE EM FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL.** Artigo. Disponível em: [2009http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomica/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomica/14_cap07_Tania_Valdeci.pdf). Acessado em 10/11/2011.

ALMEIDA, José Elesbão de. **O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E NORDESTINO NA VISÃO DE FURTADO.** In Anais do Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional do Nordeste. CICEF/UFPE. Recife-PE, 13 a 16 de outubro de 2009. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresapres&id=C226728&tipo=completo&idiomaExibicao=1> Acessado em 19/11/2011.

AIBURQUERQUE, Jr. Manuel Correia de Andrade e a Economia Política do Nordeste. Artigo. Disponível em: sep.org.br/artigo/5.../2161_5f4af0b4962336722bc89bf5128815ca.p.. Acessado em 12/11/2011.

ANDRADE, Manoel Correia de. A Terra e o Homem no Nordeste: Contribuições ao estudo da questão agrária no Nordeste. 6ª Ed. – Recife: Editora Universitária da UFPE, 1998.

ANDRADE, Manoel Correia de. Geografia Econômica do Nordeste: O espaço e a economia nordestina. 4ª Ed. – São Paulo: Atlas, 1987.

BAQUEIRO VIDAL, Francisco Carlos. Nordeste do Brasil atualidade de uma velha questão; vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo. Dissertação de mestrado UFBA, 2001. Disponível em: www.fundaj.gov.br/geral/...e.../tesemestrado-franciscobaqueiro.pdf Acessado em: 14/10/2011.

CANO, Wilson. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. Campinas: Unicamp, 2002.

CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930 – 1937. 3ª Ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CANO, Wilson. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil. Artigo. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/cano2.pdf>. Acessado em 17/11/2011.

CASTRO, Iná Elias de. O mito da necessidade: Discurso e Prática no regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S. A, 1992.

DINIZ, Célio Campolina. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. In Celso Furtado e a formação econômica do Brasil: edição comemorativa dos 50 anos de publicação: 1959-2009/ Francisco da Silva Coelho, Rui Guilherme Granziera, projeto e organização. - São Paulo; Atlas, 2009.

FURTADO, Celso. Cultura e desenvolvimento em época de crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. Perspectiva da economia brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: MEC/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960 (1ª ed. 1958).

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2007 (1ª ed. 1959).

FURTADO, Celso. A Fantasia Desfeita. São Paulo: Paz e Terra, 1989. GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de Desenvolvimento.

GUIMARÃES NETO, Leonardo: EXPANSÃO CAPITALISTA; O PAPEL DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL RECENTE. Disponível

em:<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/498/440>

Acessado em 08/09/2011.

GEIGER, P. P. Regionalização. In: Revista Brasileira de Geografia. Ano 31, nº 1, 1969.

LIMA Jr, F. de O; SANTOS, C. A dos. O DEBATE SOBRE O PROBLEMA REGIONAL NORDESTINO NAS LEITURAS DE CELSO FURTADO E WILSON CANO . In Anais do Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional do Nordeste CICEF/UFPE. Recife-PE, 13 a 16 de outubro de 2009. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=S8684890>
Acessado em 27/11/2011.

LIMA Jr, Francisco do O' de. O Desenvolvimento na Região Nordeste: Reflexões a partir dos pensamentos de Celso Furtado e Francisco de Oliveira. Disponível em: www.sep.org.br/.../1242_cfb5f39a14c1c0d9fad10b2a1a0040a7.pdf
Acessado em 13/09/2011.

MELO, L. M. C. de; SIMÕES, R. Desigualdade Econômica Regional e Spillovers Espaciais: Evidências para o Nordeste do Brasil. Revista Econômica do Nordeste. *Volume 42 | Nº 01 | Janeiro - Março | 2011.* Disponível em: www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo... Acessado em 25/11/2011.

OLIVEIRA, Francisco de. Noiva da Revolução; Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. São Paulo: Boitempo, 2008.

PELLEGRINO, A. C. G. T. O Nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

PELLEGRINO, Anderson César G. T. A atualidade da interpretação de Celso Furtado acerca do subdesenvolvimento no Nordeste brasileiro. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigo/10_congresso_old/xcongresso112.pdf Acessado em 18/09/2011.

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. POTENCIALIDADES DA ANÁLISE REGIONAL NO ESTUDO DAS TENDÊNCIAS DE MODERNIZAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO In: *Revista de C. Humanas*, Vol. 9, Nº 1, p. 13-22, Jan./Jun. 2009 Disponível em <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol9/artigo1vol9-1.pdf> Acessado em 28/10/2011.

RIBEIRO, Carine Pereira. DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO FURTADO: INFLUÊNCIA NO DEBATE SOBRE A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA. Dissertação de Monografia, UFSC, 2010. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia292769> Acessado em 05/12/2011.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção. 3ª Ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1999.

SANTOS, Milton. Economia Espacial: Críticas e alternativas. 2ª Ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. – (Coleção Milton Santos; 3).

SANTOS, Milton. O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Desenvolvidos. 2ª Ed. – São Paulo: Edusp, 2004.

SAMPAIO Jr. P. S. A. Entre a nação e a barbárie: uma leitura da contribuição de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente. Campinas, 1997. Tese de Doutorado – IE/Universidade Estadual de Campinas.

SUDENE. Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro: A Expansão Capitalista, o Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional no Brasil. Equipe PIMES. v. 4, Recife. 1984.

TAVARES, Hermes Magalhães. REGIÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA OBRA DE CELSO FURTADO. In *Anais do Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional do Nordeste CICEF/UFPE. Recife-PE, 13 a 16 de outubro de 2009.*

Disponível em: www.centrocelsofurtado.org.br/buscaresults.php?...

Acessado em 09/11/2011.

www.bnb.gov.br

www.bndes.gov.br

www.sudene.gov.br

www.ibge.gov.br