



Recebimento: 11/05/2017

Aceite: 20/11/2018

O NORDESTE BRASILEIRO: A ESCALA REGIONAL NO INTERIOR DA UNIDADE NACIONAL

NORTHEASTERN BRAZIL: A REGIONAL SCALE WITHIN THE NATIONAL UNITY

Vivian Costa Brito¹

Ivo Marcos Theis²

Gilberto Friedenreich dos Santos³

Resumo

Em um país de dimensões continentais e profunda assimetria socioespacial, a questão regional no Brasil exige o debate das disparidades regionais no interior da unidade nacional. Essa constitui objeto fulcral nos estudos do Planejamento Urbano Regional no Brasil, cujos temas envolvem: Pacto Federativo, diversidades regionais, integração nacional, planejamento e desenvolvimento regional. A problematização das políticas e planos de desenvolvimento para dirimir as assimetrias regionais no Brasil foi travada por Celso Furtado e pela Sudene. Contudo, o hiato regional perdura como uma enorme lacuna a ser preenchida pelos pesquisadores da área. Destarte, este estudo propõe analisar a escala regional Nordeste dentro da unidade nacional, sobretudo, por meio das contribuições de Tânia Araújo de Bacelar e Leonardo Guimarães Neto. Esses autores analisam as principais alterações ocorridas nessa região pelas interações inter-regionais e os efeitos do distanciamento intrarregional. A desigualdade regional é vista, em parte, como derivada da herança de ocupação do território e da concentração econômica brasileira no Sudeste, sustentada por políticas de desenvolvimento regional que não tratam da região Nordeste via seus principais problemas. São destacados os avanços das políticas territoriais realizados pelo Programa Territórios da Cidadania, pois criam laços de solidariedade regional pela convivência entre os arranjos produtivos e o bioma em análise. O aporte desses para os estudos do desenvolvimento regional foi analisar a escala regional a partir da unidade nacional, assim a região deixa de ser vista isolada e a ser pensado o Nordeste desde o Nordeste.

Palavras-chave: Nordeste. Escala regional. Unidade nacional. Desigualdades regionais. Planejamento regional. Desenvolvimento regional.

Abstract

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Regional (FURB). Bolsista FAPESC. Blumenau – SC, Brasil. E-mail: vivianbritofoz@gmail.com

² Doutora em Geografia pela University of Tübingen, Alemanha. Professor da Fundação Universidade Regional de Blumenau – SC, Brasil. E-mail: theis@furb.br

³ Doutor em Geografia (USP). Professor da Fundação Universidade Regional de Blumenau – SC, Brasil. E-mail: gilbertofrieden@gmail.com

In a country of continental dimensions and deep socio-spatial asymmetry, the regional question in Brazil demands the debate of regional disparities within national unity. This issue is central to the studies of Regional Urban Planning in Brazil. Its themes include: Federative Pact, regional diversities, national integration, regional planning and development. The problematization of policies and development plans to resolve the regional asymmetries in Brazil was waged by Celso Furtado and Sudene. However, the regional gap remains as a huge gap to be filled by researchers in the area. Thus, this study proposes to analyze the Northeast regional scale within the national unit, above all, through the contributions of Tânia Araújo de Bacelar and Leonardo Guimarães Neto. These authors analyze the main changes that have occurred in this region by the interregional interactions and the effects of intraregional distancing. Regional inequality is seen in part as deriving from the inheritance of land occupation and Brazilian economic concentration in the Southeast, supported by regional development policies that do not address the Northeast region through its main problems. They emphasize the advances of territorial policies - Citizenship Territories create ties of regional solidarity by the coexistence between the productive arrangements and the biome in analysis. The contribution of these to the studies of regional development was to analyze the regional scale from the national unit, so the region is no longer isolated and the Northeast is thought of from the Northeast.

Keywords: Northeast. Regional scale. National unity. Regional inequalities. regional planning. Regional development.

Introdução

A questão regional no Brasil remete à discussão das desigualdades regionais dentro da unidade nacional. Essa questão é um tema central nas discussões na área do Planejamento Urbano Regional no Brasil e reúne alguns pontos: o Pacto Federativo; as diversidades regionais; a integração nacional; o desenvolvimento e o planejamento regional. Logo, exige um arcabouço teórico-metodológico capaz de pensar a escala regional dentro da unidade nacional. Daí decorre o aporte seminal de Celso Furtado, e os estudos de Tânia Bacelar e Leonardo Guimarães Neto sobre as políticas de planejamento e desenvolvimento regional para o Nordeste.

A crise social, política e econômica que pairou no Brasil na atual quadra do século XXI, expôs a fragilidade de pensar a unidade nacional via políticas públicas de desenvolvimento. Políticas, essas, voltadas para a redução das assimetrias regionais, diante de forças internas e externas aliadas à concentração regional de renda, que historicamente se reúnem na região Sudeste. Ao longo dos séculos XX e XXI, foram adotadas medidas de desconcentração regional, via ações de planejamento e superintendências regionais de desenvolvimento. Porém, essas ações não dirimiram as assimetrias regionais. Todavia, no século XXI as políticas públicas de desenvolvimento feitas pelo governo Lula e Dilma, apesar de ainda serem insuficientes diante da demanda, geraram enormes avanços sociais, mormente nas regiões Norte e Nordeste. Tais políticas, denotam aspectos positivos para o desenvolvimento urbano regional que tiveram afirmação do povo, dada a expressividade dos eleitores em favor desses projetos de governo. Todavia, com a instabilidade e a incerteza de garantir os avanços sociais desses governos, volta a questão da unidade nacional no tocante à diminuição das desigualdades regionais. Até que ponto de fato o Brasil quer firmar um pacto nacional? De que modo as políticas aplicadas pensaram o planejamento e o desenvolvimento regional dentro da unidade nacional? Essa discussão parece remeter ao século XX na abordagem de Celso Furtado através das ações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no entanto é atual e denota uma profunda lacuna ainda presente nas ações de planejamento regional e nos estudos sobre o desenvolvimento regional (ARAÚJO, 2013).

Nessa lógica, muitos pesquisadores da área do Planejamento Urbano e Regional ajudam para as discussões sobre a dinâmica regional brasileira, o papel do Estado e de suas políticas sociais e econômicas em meio à diversidade e assimetria do território nacional. Entre esses, ressaí a análise de Araújo (2013b) sobre as tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. Ademais, de seu aporte, a crítica de Monteiro Neto (2013) à política de desenvolvimento regional pelo enfoque periférico dessa questão no Pacto Federativo brasileiro. E o prisma de Brandão (2013) sobre o Pacto Federativo, o reescalamento do Estado e os desafios da integração e coesão regionais, para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

Destarte, a partir do pensamento Furtadiano e do trabalho da Sudene, emerge na região Nordeste através dos pensadores sociais Tânia Bacelar de Araújo⁴ e Leonardo Guimarães⁵, a noção de pensar o Nordeste desde o Nordeste no interior da unidade nacional. Surge, assim, uma melhor orientação sobre o tema. As alterações econômicas do Brasil, notadamente da região Nordeste, e suas relações com o agravamento da desigualdade social e regional são objetos de análises desses pesquisadores. E é nesse sentido que este estudo se propõe analisar a escala regional dentro da unidade nacional, sobretudo a partir do aporte desses autores. Suas análises são em primeira instância influenciadas pelas contribuições de Celso Furtado (2000) e pela visão histórico-estruturalista “herdada” da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e o Caribe (Cepal), na qual o autor faz um recorte histórico do desenvolvimento econômico do Brasil e da região Nordeste. Desse modo, este artigo tem o intuito de discutir as principais contribuições desses autores para a apreensão do uso da escala regional no interior da unidade nacional. Ou seja, a compreensão das desigualdades regionais, das políticas públicas de redução das mesmas aplicadas ao Nordeste brasileiro. Pretende-se responder a partir desses autores a duas questões: Como esses autores veem as políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades no Nordeste? Quais as contribuições que oferecem as experiências de planejamento e desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro para ajudar a pensar as políticas de desenvolvimento regional para o Brasil?

A estrutura de análise perpassa de início pela herança do pensamento cepalino, contido em Furtado, na formação da Sudene e na influência desses no pensamento de Tânia Bacelar de Araújo e Leonardo Guimarães Neto. Em seguida, foi traçada uma evolução histórica do desenvolvimento econômico no Brasil e no Nordeste, com adução dos diferentes recortes e visões dos autores e debatedores sobre as políticas de desenvolvimento regionais voltadas para a redução das desigualdades no Nordeste brasileiro, fixada em duas fases: antes e depois dos governos Lula e Dilma. Por fim, foram concatenadas as lacunas existentes e os aportes que os autores podem trazer para os estudos das políticas de desenvolvimento e planejamento regional.

Desenvolvimento regional: a herança cepalina e a Sudene

A concepção da economia criada pela Cepal (COLISTETE, 2001) está presente no pensamento econômico brasileiro e marca sobremaneira seus seguidores, além de influenciar as bases políticas e ações da Sudene. Dentre as correntes, temos a teoria da dependência e a teoria do capitalismo tardio. A teoria da dependência tem sua maior expressão nos anos de 1970, mas no final do século XX perde sua força. Todavia, a corrente do capitalismo tardio ainda permanece com sua ingerência nas análises econômicas no Brasil. Entre os fatores presentes na teoria cepalina, há uma ênfase nas estruturas, limitação de atuação dos atores sociais, ascendência de uma visão macrorregional e surgimento de uma visão peculiar da história, caracterizada por Furtado como estática.

Para Colistete (2001), o viés estruturalista tem uma visão determinista das estruturas econômicas e sociais periféricas, tida pela heterogeneidade econômica, pouca dinâmica de progresso técnico e produtividade, desigualdade social e a deterioração dos termos de troca. A teoria da dependência⁶ realça tal caráter periférico, determina como utópica a ideia de desenvolvimento autônomo pela condição externa já dada. Araújo (1997) e Guimarães Neto (1997) opõem-se a essa visão restrita às estruturas sociais e políticas herdadas da fase agroexportadora, e da ideia de que apenas via novas formas de dependência industrial-periférica seria possível pensar o desenvolvimento dessas regiões.

Na teoria do capitalismo tardio, o “desenvolvimento” capitalista só é pleno através da inserção de indústrias do setor de bens de produção. São as estruturas básicas: as relações de produção e as forças produtivas. O período histórico, o Estado, o capital estrangeiro e as relações de trabalho tipificam a economia brasileira: colonial, mercantil-escravista, exportadora-capitalista, industrialização restringida e industrialização pesada. A análise histórica desse enfoque descreve as

⁴ Cientista social e economista. Doutora em Economia Pública, Planejamento e Organização do Espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Professora do Departamento de Geografia da UFPB, sendo também sócia da Ceplan.

⁵ Economista e sociólogo. Doutor em Economia (Universidade Estadual de Campinas). Professor Adjunto do Mestrado e da Graduação em Economia da UFPB. Atualmente é Diretor Técnico da Ceplan.

⁶ Corrente vinculada com o enfoque da Cepal, já que a Teoria da Dependência apresenta inúmeras outras vertentes.

estruturas tidas como das mais relevantes, exibindo estudos comparativos e periodizações, mas sem relacionar os atores sociais, firmas, ideias e instituições. Ou seja, o estruturalismo não aliou as ações dos atores sociais com as mudanças estruturais. Por isso, o enfoque estruturalista não é capaz de dar conta dos processos de mudança econômica oriundos desses fatores. O mesmo ocorre na teoria do capitalismo tardio, em que o Estado, o comportamento de empresários e os arranjos nas relações de trabalho estão dados pelas estruturas de períodos históricos específicos.

O Brasil, por meio da teoria do subdesenvolvimento⁷ periférico serviu de ambiente fértil às teses cepalinas e teve em Furtado seu difusor, aliado a elite econômica atraída por uma política industrializante. O discurso que a seca era a causa não fruto do desenvolvimento periférico do Nordeste serviu como esteio às estruturas arcaicas de dominação política e sustento das desigualdades sociais, mesmo ante a industrialização. Mas, as mudanças que advieram já não faziam valer a teoria cepalina ao tratar das questões do Nordeste. Em escala regional, a inserção desta região na dinâmica capitalista do Brasil pós-Sudene traduz-se em “subdesenvolvimento do subdesenvolvimento” (ARAÚJO; SANTOS, 2009, p. 180).

A dependência, para Furtado (2003, p. 88): “apoiou-se, inicialmente num sistema de divisão internacional do trabalho que reservava para os centros dominantes as atividades produtivas em que se concentrava o progresso tecnológico”. Mais tarde, sobre o controle feito pelos grupos das economias dominantes, em atividade carente de novas técnicas, esse infere que desenvolvimento e subdesenvolvimento são partes de um mesmo processo histórico que não podem ser isolado e estão aliados à criação e difusão da tecnologia moderna. O autor apoiado em Marx, discute o nó górdio do desenvolvimento: a questão do crescimento do capital e da concentração de riqueza. Afirma que o crescimento mais que proporcional do capital constante não seria capaz de criar valor, e a propensão à concentração de riqueza impelido pela concorrência e pelas inovações tecnológicas refletiria na manutenção do “exército de reserva de trabalhadores” e na exclusão da classe trabalhadora dos benefícios do desenvolvimento.

Na visão dos países desenvolvidos, as áreas subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, serviriam como reserva de lugares, dos recursos naturais baseados nas diferenças abissais entre as nações capitalistas hegemônicas e os países asiáticos, africanos e latino-americanos (VIEIRA, 2007). Estes últimos com “estruturas sociais arcaicas, baixas taxas de crescimento econômico, desemprego, desequilíbrios contidos em suas balanças de pagamentos, ‘trocas desiguais’ no comércio internacional” (VIEIRA, 2007, p. 184, grifo no original).

No âmbito político, de acordo com Furtado (2003), brotam dois grupos de classes gestoras dirigentes: os senhores de terra e aqueles cuja riqueza era fruto do comércio e de distintas atividades de natureza urbana. Assim, surgem na fase de independência política os “conservadores” e os “liberais”. A independência política das colônias, para o autor, não era a solução para a miséria e o atraso na América Latina. Era preciso pensar rumo à diversificação de suas estruturas econômicas. A saída para sanar tais entraves foi gerar um intenso processo de industrialização⁸, apoiado nas ações de planejamento da Cepal. Para Vieira (2007, p. 185-186), “o progresso econômico passou a fazer parte da pauta das metas políticas das novas elites dirigentes das áreas periféricas, para as quais, na maioria das vezes, o desenvolvimento se identificava com industrialização”. Todavia, a industrialização assentada em bens de consumo, não conduziu um crescimento regular e contínuo da economia nacional, equivalente aos padrões de desenvolvimento dos países centrais. A industrialização como projeto político para América Latina tem em Furtado um apoiador, influenciado pelas ideias estruturalistas de François Perroux (1967), em sua Teoria dos Polos de Crescimento. A industrialização traduzia-se, como:

A necessidade de obter recurso exterior para modernizar o equipamento econômico, conseguir um produto social superior ao consumo corrente e otimizar a poupança interna para

⁷ “[...] uma criação do desenvolvimento, isto é, como consequência do impacto, em grande número de sociedades, de processos técnicos e de formas de divisão do trabalho irradiados do pequeno número de sociedades que haviam inserido na revolução industrial em sua fase inicial, ou seja, até fins do século XIX” (FURTADO, 2003, p. 88).

⁸ “No caso da América Latina, a industrialização não foi resultado de uma ação deliberada visando romper com os esquemas tradicionais de divisão internacional do trabalho; ela tomou impulso durante o longo período de depressão dos produtos primários nos mercados internacionais, iniciado em 1929” (FURTADO, 2003, p. 95).

convertê-la em capital e impulsionar o crescimento da economia através da ação de planejamento de organismos públicos, até que ela chegasse ao estágio autônomo (VIEIRA, 2007, p. 186).

Havia demanda do *Mainstream* econômico por uma “[...] teorização a respeito das especificidades do desenvolvimento do capitalismo na periferia do sistema” (VIEIRA, 2007, p. 186). Por isso, diversos autores passaram a refletir sobre o subdesenvolvimento: Nurkse, Perroux e Furtado. Nurkse admitia que “a livre movimentação das forças de mercado não seria suficiente para que se rompesse o círculo vicioso do subdesenvolvimento” (VIEIRA, 2007, p. 190). O Estado passa a ganhar um novo papel nas economias periféricas. Surge também a discussão do papel do capital estrangeiro nessas economias, servindo este como clivagem no debate das políticas de desenvolvimento dos anos 1950 na América Latina. No Brasil, o capitalismo tardio se exibiu como,

Agroexportação predominante, estrutura fundiária concentrada, regionalismos, exclusão social, domínio político das oligarquias rurais, insuficiência na acumulação de capitais, burguesia nacional desprovida de ‘ilusões do progresso’ e impotente ante as tarefas de submissão do país à dinâmica do capitalismo central [...] (VIEIRA, 2007, p. 202).

Esses são os atributos centrais da noção de subdesenvolvimento e as bases com as quais o capitalismo tardio notadamente se revelava, o que apoiava a concepção do atraso às formas de expansão do capitalismo e de organização da divisão mundial do trabalho. Furtado (1999, p.77) propõe então o “desenvolvimento para dentro” do Brasil via industrialização, afirmando que, para isso, é preciso elaborar um planejamento, compreendendo o mesmo como a grande invenção do capitalismo moderno: esta é “[...] uma técnica fundamental para a ação racional”. O Estado surge como agente basilar no processo industrial autônomo e por meio de políticas de planejamento induz no desempenho dos sujeitos do desenvolvimento, visando à ação racional. O planejamento é um grande instrumento de racionalização da vida social por meio do Estado.

Nesse sentido, Keynes influenciou sobre Furtado e o pensamento Cepalino pela sua visão histórica da dinâmica macroeconômica. Isso resultou nas análises macroeconômicas do Brasil feitas por Furtado (1999), concluindo que o atraso do Brasil estava na sua história (VIEIRA, 2007, p. 210). Todavia, essa ênfase na racionalização da vida social em Furtado (1999) tem suas bases no enfoque estruturalista de François Perroux. O mesmo admite que Perroux foi o teórico que mais o inspirou suas ações, por meio da Teoria dos “Polos de Crescimento”. Essa teoria concebe que o crescimento econômico deriva de uma vontade política (VIEIRA, 2007). Perroux (1967) era contrário à visão do crescimento equilibrado, concebia um desequilíbrio entre empresas e nações, considerando-as muito desiguais, e que as mesmas não seriam capazes de se autogestionar, exigindo o uso de políticas monetárias e fiscais, a fim de compensar a contração ou a expansão. A ideia de “Polos de Crescimento” de Perroux (1977, p.146) discorda que, “o crescimento aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda economia”.

“O plano é um instrumento, segundo Perroux, para fazer frente às resistências impostas pelo meio” (VIEIRA, 2007, p. 207), e serve como instrumento essencial no planejamento, sendo muito aplicado nos países capitalistas ocidentais. Furtado então institui o uso amplo desse recurso na Cepal e na Sudene. Para Perroux (1967, p. 26), “os mercados funcionam tanto melhor quanto melhor elaborados, fiscalizados e executados fossem os programas ou planos que os situam”. Para Perroux (1967, p. 27-28), a partir disso seria possível infundir “uma taxa de crescimento nacional” ou até mesmo, “uma periferia de estrutura nacional”, destacando o papel da planificação para os países subdesenvolvidos. Assim, “o programa e o plano” eram vistos como instrumentos basilares para gerar o desenvolvimento e a manutenção de processos cumulativos vantajosos. Há que se pensar a maneira de sua elaboração, as bases ideológicas que estão por detrás do programa ou plano, bem como, a quem estes irão beneficiar mais. Programar e planificar são vitais, mas se a escala geográfica não for adequada, corre-se o risco de não se ajustar as peculiaridades e especificidades de cada espaço, território ou região.

A ideia de desarticulação econômica dos países subdesenvolvidos foi o ensejo para induzir que o crescimento e o desenvolvimento dessas áreas poderiam ser gerados pela “organização consciente do modo de propagação dos efeitos do polo de desenvolvimento” (PERROUX, 1967, p. 194). Para Perroux (1967) isso seria o resultado de políticas de planificação capazes de “transformar o crescimento numa indústria ou numa atividade em crescimento numa nação em vias de formação

e os desenvolvimentos anárquicos em desenvolvimento ordenado”. Para Monteiro Neto (2013) esse modelo de desenvolvimento, baseado nas experiências da Europa e América do Norte, foi a base das políticas de desenvolvimento regional do Brasil nos anos de 1950 a 1970, especialmente da Sudene.

As ações de planejamento do desenvolvimento regional para o Nordeste tiveram inúmeros contextos metodológicos, teóricos e de aprendizado, sobretudo com a Sudene, que influiu na formação política e de pesquisa de Tânia Bacelar de Araújo e Leonardo Guimarães Neto. Araújo (2010) cita a existência de três Sudenes. A Sudene idealizada por Celso Furtado no governo de Juscelino Kubitschek, imersa em um ambiente democrático, tinha orçamento próprio, era de caráter reformista e pretendia mudar a região. Inspirada pelas ideias da Cepal, Furtado obtinha recursos para a formação de corpo técnico e para o planejamento e a economia regional. Sua meta era mudar a Zona da Mata, dotando-a de capacidade para produzir alimento e tentar alterar a estrutura fundiária do agreste e do sertão. Porém, não foi Furtado quem quebrou o modelo, mas a ruína do algodão.

A segunda Sudene surge pós-golpe militar. Sua autonomia financeira é retirada e passa a ter que brigar por parte do orçamento anual. Contudo, com o sistema de incentivo vieram os recursos que induziram a indústria da Bahia, de Pernambuco, bem como a do Ceará. A ênfase dada à industrialização não é a tônica inicial da Sudene. Não foi esta Sudene que Furtado idealizou. “Ele tinha proposto uma industrialização com base no empresariado nordestino do mercado nordestino, usando matéria-prima do Nordeste” (ARAÚJO, 2010, p. 24), pretendia criar uma classe industrial moderna no Nordeste em contraposição às oligarquias.

A terceira Sudene foi urdida pela Secretaria Nacional do Ministério da Integração e dela adveio a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) fase I e II, dirigida à redução das desigualdades regionais brasileiras. E, foi mais um esforço teórico-metodológico na criação de um enfoque multiescalar do que em ações concretas de desenvolvimento regional capazes de gerar mudanças estruturantes, em geral pela não efetivação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Porém, cabe salientar que as mudanças estruturais nas distintas regiões brasileiras resultaram de programas de desenvolvimento e não uma política estrita de desenvolvimento regional. “E quem lidera o crescimento é o Nordeste. Foi o padrão de crescimento que mudou? O que aconteceu? Ainda falta esse debate.” (ARAÚJO, 2010).

Desenvolvimento Regional no Nordeste Brasileiro até o Século XX

A frase “o capim expulsa a policultura alimentar e o gado tange o homem” (MELO 1980 apud ARAÚJO, 1997, p. 18) expõe a problemática da desigualdade na região do Semiárido nordestino. Para Araújo (1997), se a desigualdade tem nome, esse nome é o Nordeste. Os traços dessa assimetria brotam no processo histórico da própria região, no qual os grandes complexos econômicos urdiram a imensa desigualdade: escravidão, concentração de renda e no semiárido pela economia do gado, algodão e policultura alimentar. Há uma ânsia em Furtado (2003, p. 111) voltada à superação da herança política desse processo histórico nas regiões periféricas: “nem a penetração do progresso tecnológico facilita a solução dos conflitos sociais de natureza substantiva, nem as massas que se acumulam nas grandes cidades possuem uma consciência de classe derivada de antagonismos econômicos aos proprietários dos meios de produção”.

Com um problema tão evidente e profundo, diversas políticas públicas buscaram reduzir as desigualdades abissais existentes nessa região. Entre elas, a criação por Celso Furtado do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1958 e da Sudene em 1959. O GTDN (1959) fez um diagnóstico, estruturou a análise das trocas inter-regionais e atestou que a política brasileira era boa para o Centro-Sul e que o problema do Semiárido era a seca. O Nordeste então era tido como região subdesenvolvida, dependente da atuação do governo para fazer políticas estruturantes. Uma de suas ideias-chave era estimular a industrialização do Nordeste (ARAÚJO, 1997). Furtado (1960, apud ARAÚJO e SANTOS, 2009, p. 181) propõe “integrar um programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento”, pois as políticas regionais implicam em apreender os objetivos nacionais do desenvolvimento. Havia um mote para essa atuação do Estado: o risco que a desigualdade podia provocar na *unidade nacional* (GTDN,

1959). Logo, a partir de 1960 que se altera densamente a forma de atuação do Estado nas regiões economicamente atrasadas.

O atraso do Nordeste advinha de causas endógenas, aliadas ao meio ambiente (GTDN, 1959). Essa visão determinística do problema reforçava a condição de manutenção das desigualdades sociais e de políticas públicas voltadas para a compensação social e que não favoreciam as vozes dos atores regionais. O materialismo-histórico de dependência das forças de produção associadas com as condições ambientais é senão uma redução da capacidade transformadora das próprias forças existentes naquela região. Cabe fazer uma crítica à noção mecânica do tempo expressa pela Cepal e o seu desprezo pelas condições históricas, sociais e institucionais, citadas por Furtado (2007), Araújo (2009) e Guimarães Neto e Brandão (2009).

As bases históricas da “questão regional” brasileira, estão na condição desigual entre o Nordeste e o Sudeste do país, que criam o urbano-industrial do Brasil do século XX. O GTDN, cria quatro linhas para o desenvolvimento do Nordeste. Uma linha de fomento à industrialização do Nordeste feita por empresários regionais e baseada no uso dos recursos naturais endógenos, a fim de criar um centro autônomo de expansão manufatureira. No ambiente político, nascia uma nova classe dominante, oposta às estruturas tradicionais oligárquicas agrárias. Mas, para ter frutos, era preciso prover a região de infraestrutura de energia e transporte. A segunda linha é voltada para a diversificação produtiva da Zona da Mata, sobretudo na produção de alimentos para os centros urbanos, para induzir a industrialização da região. A terceira linha aponta para o Semiárido, cujo alvo era elevar a produtividade e dotar de condições para enfrentar o período da seca. Então, propõe mudança organizacional, sobretudo, o estímulo ao desenvolvimento técnico e uma forte reestruturação do que chama por “unidade típica” (ARAÚJO; SANTOS, 2009), tida como a base para a reforma agrária. Essas mudanças estruturais incidiram na região, quanto a processos de migração. Na quarta e última linha sugere o deslocamento da fronteira agrícola para a região das terras úmidas no Maranhão, para ajudar na reorganização da economia da faixa do Semiárido. A visão desenvolvimentista é que impera nas ações da Sudene.

Para Araújo (1997; 2000), o problema que se instalara no Semiárido não ocorria apenas no ano de seca; na seca a desigualdade sobressai. O problema surgia também no ano bom, na forma como a estrutura se firma, pois os trabalhadores operam e produzem, mas não acumulam. Logo, está aí uma das grandes matrizes das desigualdades no Nordeste, aliada à exploração das forças produtivas em uma relação de apropriação dos meios de produção (MARX, 1986). Assim, Guimarães Neto (1997) não julga as desigualdades regionais como um processo de determinismo econômico e nem geográfico, mas como parte das relações econômicas que atuaram no processo de industrialização. Em 1959, o relatório do GTDN indica certa tensão social na região, o que alude a uma “luta de classes” na Zona da Mata, no Agreste e no Sertão Nordestino, a frisar Araújo (2000) os “boias-frias” que só têm emprego metade do ano. Logo, a Sudene propõe, via planejamento regional, a diversificação para Zona da Mata. Nesse ínterim o termo desenvolvimento regional é usado para tratar as chamadas “regiões problema”.

Na década de 1960, o Nordeste sai da inércia, crescem as taxas médias acima da nacional, inicia a integração econômica e ativa a integração produtiva entre as distintas regiões brasileiras. Mas, sem uma homogeneização das estruturas produtivas, oposto ao esperado, emerge uma heterogeneidade e complexidade na dinâmica nordestina. Surgem diversos subespaços dinâmicos, tidos como enclave ou polos dinâmicos, que se articulam inter-regionalmente via fluxo de capitais com outras regiões do país e com o exterior. Esse dinamismo, porém, não reduz muito a questão da pobreza e das desigualdades.

Para Araújo (2000) a região assume um novo papel no âmbito da divisão inter-regional do trabalho no país. Com isso, houve uma ampliação das exportações, aliando o local com o global, com grande inserção de capital estrangeiro. Enquanto contradição a esses subespaços dinâmicos, as áreas tradicionais relutam à mudança. Logo, a industrialização e o processo de desconcentração avançam induzidos pelo Estado (Sudene) e pelas grandes multinacionais, mas não se traduzem na redefinição da divisão tradicional de trabalho (GUIMARÃES NETO, 1997).

Diante disso, surgem políticas estruturantes dirigidas para atrair as indústrias, com intensificação dos investimentos em energia e transporte, que se tornaram viáveis pela criação da rodovia Rio-Bahia nos anos de 1950. O Estado, então, assume papel central no desenvolvimento no Nordeste entre 1970 e 1980. A industrialização que se inicia a posteriori é baseada em bens de capital intermediários e na ênfase no mercado extrarregional. Esta foi impelida pelos incentivos fiscais –

34/18-Finor e isenção do imposto de renda de empresas estatais e empréstimos públicos junto ao BNDS e BNB, com ênfase para: o Estado da Bahia, com a criação do Polo Petroquímico de Camaçari e o Centro Industrial de Aratu na década de 1960; a Vale do Rio Doce (Complexo Carajás) mineiro-metalúrgico no Maranhão; a Petrobras na Bahia e no Rio Grande do Norte; mais recente a Ford na Bahia, com a política de incentivos financeiros e fiscais; o polo de fertilizantes em Sergipe; o sistema Eletrobras; e os tecnopolos de Campina Grande e Recife. Agregado a esse cenário de industrialização, dá-se um intenso processo de urbanização nos finais do século XX, com crescimento de pequenas e médias cidades, inclusive do semiárido. O êxodo rural atinge as próprias cidades do Nordeste, elevando o crescimento populacional nas maiores cidades, com crescente processo de favelização e a forte presença do setor terciário moderno (ARAÚJO, 2000).

O Golpe Militar de 1964 limitou a ação da Sudene em duas linhas (DINIZ, 2009). Uma voltada à expansão da malha de infraestrutura, abarcados pelos segmentos do transporte, energia elétrica e saneamento, com parte dos recursos fixados pelos Planos Diretores. E outra, de apoio à industrialização, via o sistema de incentivos fiscais “34/18”, inclusos na Lei Federal 3.692, de 1959, baseado na isenção tributária sobre a produção e no uso de parcela do imposto de renda devido pelas empresas para custear os investimentos. Mas, as ações de infraestrutura e incentivos fiscais atendiam aos setores industriais e da classe dominante do Sul e da burguesia do Nordeste, relegando, a pauta do setor agrícola sobre a questão da reforma agrária e fez uma modernização conservadora da agricultura. O autor afirma, que a ação da Sudene nesse período foi esvaziada por avançar nas reformas estruturais, pelo uso de parte dos recursos dispostos pelo sistema de incentivos fiscais para outras regiões do País e pelo entrave de muitos projetos aprovados pela Sudene em serem sustentados, havendo então, a paralisação de muitos deles.

Na década de 1980, o algodão some do mercado, porém, essa perda é nivelada pelos ganhos do impacto da Previdência Social coma Constituição Federal de 1988. As áreas tradicionais, como a Zona Canavieira, que vão de Alagoas ao Sul do Rio Grande do Norte, retraíram e ocorreu a centralização da atividade das usinas de cana-de-açúcar, sendo que o etanol difundiu-se para as áreas do Sudeste e Centro-Oeste.

Nos anos de 1990, o governo federal fomenta o turismo no litoral via Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE). São traçados polos turísticos a fim de gerar o desenvolvimento das regiões deprimidas. Desse modo, tiveram inúmeros recursos em infraestrutura de transporte e comunicação, com efeitos na construção civil e nos serviços imobiliários. A construção civil sobrepôs à pesca, atividade até então tradicional, cujos efeitos na redução das desigualdades são duvidosos, devido aos baixos salários e por usar mão de obra desqualificada. No âmbito da educação, ocorre a redução dos índices de analfabetismo. Porém, grande parte da população do Nordeste se situava no contexto de marginalidade, pobreza e exclusão social (ARAÚJO e SANTOS, 2009). Isso denota que as ações de desenvolvimento não foram eficazes na redução da desigualdade social. Com a “globalização” surgem estratégias de especialização regional, cujos efeitos regionais são a fragmentação do território em subespaços para atender os anseios do capital globalizado.

No final do século XX, observam-se ainda os efeitos da concentração industrial, que nos anos de 1960, tinha 80% da produção industrial do país na região Sudeste. Assim, o Nordeste passou a ter competição inter-regional nas indústrias de tecelagem e perde espaço para as empresas da região Sudeste. As ligações do novo parque industrial são feitas em maior escala com a região Sudeste e têm no Nordeste a base de origem de seus insumos e sua região-mercado, e em São Paulo seu mercado de produtos (ARAÚJO, 1997). A lógica da relação, então, é extrarregional. Nos polos agroindustriais o elo extrarregional subsiste, porém com o mercado internacional. Ademais, os investimentos e a paisagem que se forma se assemelha à macrorregião Centro-Oeste do Brasil. Para a autora surgem duas desigualdades: uma entre as condições da região e outra entre as condições das regiões mais ricas do Brasil. Fica a questão: qual o destino das áreas não competitivas diante desse novo processo de desenvolvimento?

Araújo (1997) critica a ênfase dada ao mercado externo no processo de integração competitiva do Brasil, em geral ao Mercosul em lugar da integração interna. A inversão em infraestrutura dotou de acessibilidade os focos dinâmicos no Brasil. Por meio do programa *Brasil*

em Ação⁹, os recursos foram retidos no Sul-Sudeste, na fronteira Noroeste e em alguns pontos dinâmicos no Nordeste, ampliando a competitividade de espaços já competitivos (ARAÚJO, 1997). O papel do Estado é de contrapor a baixa inversão privada. No Nordeste, essas áreas têm forte adensamento populacional. Para Araújo (1997) a inserção passiva do Brasil no mercado mundial global e a ampliação das assimetrias e desigualdades internas são pontos críticos. Diante dessa inserção desigual na economia global, reforçam-se as ações nos espaços com focos de competitividade e dinamismo em detrimento dos demais espaços do país. Por isso, Araújo (1997, p. 32) questiona: “o Brasil está caminhando rumo à fragmentação?”, pois esse novo tipo de regionalismo não gera laços de solidariedade com o resto e amplia a heterogeneidade regional em distintos espaços sub-regionais: dinâmicas; reestruturação; áreas estagnadas e de potencial pouco utilizado.

O Brasil, numa visão histórica, desde a Colônia, sempre foi dividido entre as suas regiões, prezando em geral as que atendiam o mercado externo. O mesmo ocorria no Nordeste, pois no Brasil Colônia a Zona da Mata destinava-se à produção de açúcar para a exportação. A mudança ocorre no século XX, com uma maior seletividade espacial, e um descaso com as áreas de exclusão, tidas como não competitivas. Para Furtado (1992, apud ARAÚJO, 1997), isso serviu para tecer o caminho rumo à fragmentação territorial, já que o vínculo maior se dá com outras regiões, em prejuízo ao processo da formação da nação brasileira, que o autor julga ter sido retido. Destarte, reforça a histórica heterogeneidade regional.

A questão fundiária subsiste, os latifúndios estão na Zona Semiárida, um revés para redução das desigualdades. Com crescimento econômico e déficits sociais, os índices de desigualdade social¹⁰ mudaram, menos o mapa da desigualdade na região (ARAÚJO, 2000). Na década de 1990, é intensa a assimetria no país, com diversos níveis de industrialização e estruturas produtivas regionais, de relações de trabalho, de concentração econômica baseada na divisão regional do trabalho. Vasta especialização e alto custo da mão de obra no Sudeste, faz do Nordeste atrativo para as empresas que visam à mão de obra intensiva e à flexibilidade nas relações de trabalho. Logo, pioram os índices diante das demais macrorregiões. A proletarização¹¹ diminuiu o hiato entre o urbano e o rural, e elevou o número de trabalhadores assalariados no campo nordestino. Todavia, melhora o abastecimento de água e diminui o número de pessoas ocupadas com até um salário mínimo.

Alguns dilemas a uma nova política de desenvolvimento para o Nordeste se assentam na crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, na base ideológica dominante das forças de mercado e em certa inércia das lideranças econômicas regionais. No âmbito do planejamento regional, Guimarães Neto (1997) destaca que se trata com visão de curto prazo os problemas estruturais seculares. Para Guimarães Neto (1997, p. 44), a desigualdade regional está firmada no modo de “concentração¹² e desconcentração¹³ e seu esgotamento¹⁴”, cedendo sempre para as regiões mais atrativas para o capital estrangeiro e para os subespaços mais dinâmicos induzidos por meio de políticas setoriais e macroeconômicas. A seletividade espacial favorece a Bahia. Em 1990, um terço das exportações nordestinas era da Bahia (ARAÚJO, 1997). Fracionar o Brasil para aliá-lo à economia global, um regionalismo propenso a quebrar os elos com o resto do território.

Essas mudanças territoriais tornaram obsoleta a antiga divisão macrorregional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois reiteram estigmas históricos em detrimento às oscilações vigentes e às demandas de cada região, que não mais retrata a heterogeneidade e a complexidade da Região Nordeste (ARAÚJO, 2000). As políticas territoriais do governo estadual seriam um meio para lidar com a diversidade regional e com a multifuncionalidade do mundo rural.

⁹ O Programa Brasil em Ação foi criado em 1996, pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tinha por objetivo confrontar os problemas estruturais e sociais do Brasil por meio de ações gerenciadas, mediante parcerias público-privadas. Assim, foram contemplados 42 projetos dirigidos a ações estratégicas de desenvolvimento, desses, 26 projetos estão ligados à área de infraestrutura e 16 na área social, definidos por meio do Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999. Esses projetos tinham o intuito de diminuir custos na economia, gerar aumento da competitividade do setor produtivo e melhoria da qualidade de vida da população.

¹⁰ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), participação de pobres na população de cada região e porcentagem dos municípios com abastecimento de água e esgotamento sanitário; relativos ao mercado de trabalho, participação de pessoas ocupadas que recebem até um salário mínimo e percentual da população ocupada vinculada à Previdência Social; PIB e o nível de produtividade segundo regiões (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 46-52).

¹¹ Atividade não agrícola fora de seu estabelecimento.

¹² No período de concentração econômica espacial de 1950 a 1975 (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 54).

¹³ Na metade da década de 1970 até a metade da década de 1980 (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 55).

¹⁴ Esgotamento do processo de desconcentração que vai de 1985 a 1995 (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 54).

Desenvolvimento Regional no Nordeste Brasileiro no Século XXI

Nas décadas de 1980 e 1990, a crise da dívida externa e o processo inflacionário refrearam o crescimento econômico e as políticas de desenvolvimento regional. Emergiram as políticas de curto prazo e assim, a oclusão da Sudene e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Nas décadas de 2000, diminuiu a participação da região Sudeste no setor industrial, chegando a 62%. As regiões Sul e Sudeste obtiveram ganhos significativos diante do processo de desconcentração industrial. O inchaço urbano nas cidades e uma profunda desigualdade na rede urbana foi uma das marcas do Brasil na virada do século XXI. Mesmo com as restrições econômicas do Plano Real, com taxas de juros elevadas, aumento do déficit externo e grande carga tributária advieram mudanças que criaram condições para as ações do governo Lula. Contudo, ficam à margem o Pacto Federativo, os Fundos Constitucionais de incentivo ao Desenvolvimento Regional, bem como, não se realiza uma Reforma Tributária, esse é um dos entraves do Brasil, isso significa: “onde tem terra, tributo, os embates não são à toa” (ARAÚJO, 2010, p. 31).

Para Monteiro Neto (2013), a política de desenvolvimento regional é tratada de modo periférico no Pacto Federativo. Esse tangenciamento, influenciado pelas crises financeiras no Brasil nos anos de 1980 e 1990, gerou a perda de legitimidade político-institucional da atual política de desenvolvimento regional no Brasil. Para o autor, os resultados insatisfatórios dessa política refletem em pouca alteração nas estruturas produtivas regionais e na permanência da desigualdade econômica relativa. Essa limitação de visão sobre a questão regional é tida como um entrave para se pensar e traçar ações estruturantes de desenvolvimento regional para regiões periféricas do Brasil.

Destarte, segundo Monteiro Neto (2013, p. 121), existem dois aspectos centrais na relação entre desenvolvimento regional e Pacto Federativo brasileiro: 1) “a ação redistributiva do sistema de partilha de recursos na federação não visa à equiparação das receitas finais por habitantes entre unidades da federação e, portanto, entre regiões”; e 2) “as transferências fiscais realizadas não visam a uma orientação estratégica de promoção da mudança estrutural das economias das regiões de menor desenvolvimento”.

No âmbito do sistema de partilha, novos recursos surgiram com a Constituição Federal de 1988, a exemplo dos Fundos Constitucionais, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO), todos vinculados a 3% do total dos recursos federais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR). Ademais, foram criados os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), voltados para os municípios em regiões com menor índice de renda por habitante. Contudo, na década de 1990, a descentralização de recursos e de autonomia para geração de políticas públicas foi refreada em favor de se ater a política macroeconômica por meio do Plano Real em 1994. O mesmo ocorreu na década de 2000, só que a ideia de promoção do bem-estar social ajudou a manutenção do Pacto Federativo. Mas, em função do parco resultado da política de desenvolvimento regional, manter a lógica de concentração de renda e estar nas mãos das velhas oligarquias políticas, priorizou-se a redução das desigualdades regionais via uma “política assistencialista”.

Dessa maneira, Monteiro Neto (2013, p. 123) coloca uma questão central. O autor pergunta “se as melhorias no bem-estar promovido pela política social por meio de transferências de recursos para regiões onde a pobreza é mais presente são duradouras”. Igualmente, inflexiona sobre a capacidade das regiões periféricas de manter os avanços sociais, sem as mudanças nas estruturas produtivas regionais. Nesse sentido, sugere que as políticas de desenvolvimento regional devem ir além do viés de compensação social para mudanças nas estruturas produtivas regionais. O tema teria sido tratado junto ao BNDES, mas apenas na disposição de recursos e aplicações setoriais.

Segundo Monteiro Neto (2013) as ações redistributivas do Estado federal elevaram as receitas tributárias próprias dos Estados da região Nordeste se comparado os anos 2000 e 2010. Em 2000, as receitas próprias representavam 48,5% do valor médio da receita tributária nacional e 65,1% com os recursos adicionados. Em 2010, a receita tributária total foi de 52,8% análogo ao valor médio da receita tributária nacional, sendo que com as transferências, esse percentual aumentou para 73% da média nacional. Isso indica maior poder de compra, porém, isso não permite atingir o equilíbrio das receitas e colocar os habitantes dessa região em uma conjuntura menos desigual. Isso porque não foi alterada a estrutura produtiva local a ponto de gerar aumento de tributos. Os resultados mais

eficazes do processo de partilha estão na região Norte. Exceto a região Centro-Oeste, o índice Theil entre 2000 e 2010 mostra, diante das transferências, efetividade na diminuição da desigualdade nas receitas fiscais finais das regiões.

Assim, torna-se evidente a diminuição da concentração regional de atuação do Sul e Sudeste no Produto Interno Bruto (PIB) nacional. São 2,8% de redução entre 1990 e 2009, e esses valores foram transferidos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas sem promover efeitos dinamizadores na economia, já que a participação da região Nordeste no PIB nacional é semelhante ao quadro apresentado por Furtado e pelo GTDN na década de 1960.

Nas gestões do governo Lula e Dilma, observaram-se dinâmicas similares à política aplicada no Brasil na década de 1970: “expansão acelerada das economias regionais, redução das disparidades regionais nos PIBs e recuperação da capacidade governamental, na forma de instrumentos e recursos, para ativar o desenvolvimento regional” (MONTEIRO NETO, 2013, p. 142). A esse respeito, Brandão (2013) observa que os distintos planos e programas: a PNDR I e II; o programa Território da Cidadania; o Plano Nacional de Logística e de Transportes (PNLT); entre outros, cuja fragilidade e por vezes articulação e conexão entre si é nula, exhibe segregação e fragmentação das políticas territoriais. Têm-se ressalvas às medidas tradicionais da política de desenvolvimento regional, no tocante à redução relativa dos fundos constitucionais regionais e no aborto da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Brandão (2013, p. 163-164) esmiúça o Pacto Federativo sobre as heterogeneidades inter e intrarregionais do Brasil e afirma que “o federalismo brasileiro mostra-se frágil e imponente para organizar multiescalarmente, com diversificados instrumentos, a governança multinível, no território”. Isso fica evidente pela pouca cooperação vertical no federalismo brasileiro e ausência de cooperação horizontal, indicando rigidez e ausência de flexibilidade. Brandão (2013) remete a causa disso ao papel da união de criar mecanismos solidários de transferências, mas reitera que isso não concebeu procedimentos de regulação das relações territoriais de poder.

O governo Lula, em 2003, com a ideia de pacto social e o foco na redistribuição de renda, cria um novo prisma de crescimento e de política pública via aumento da demanda. A base dessa política se sustenta na transferência de renda com de acréscimo real do valor do salário-mínimo e do aumento do poder de compra das faixas mais periféricas do Brasil por meio do Programa Bolsa Família. O aumento de consumo das famílias apenas permitiu a ocupação de capacidade ociosa da base produtiva antiga e aumento das importações para o crescimento da demanda. Em parte, essas ações de transferência de renda refletiram na diminuição da desigualdade regional brasileira, em especial nas regiões Norte e Nordeste, mas para mudanças mais radicais fazia-se necessário derrubar outras máquinas de gerar desigualdade (ARAÚJO, 2000). Essas mudanças dependem tanto da escala regional quanto da escala nacional. Uma educação fundamental que não gere desigualdade na entrada. O desafio de interiorizar o ensino superior, realizar uma reestruturação tributária e retirar o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na origem que mantém os ganhos produtivos na região Sudeste, notadamente o Estado de São Paulo. Realizar uma alteração na estrutura fundiária, pois na relação de parceria na produção, 25% do que é produzido fica destinado ao dono da terra.

Distintas ações tiveram efeitos na mudança da estrutura regional do Nordeste, com realce para a expansão dos recursos do Programa de Apoio da Agricultura Familiar (Pronaf) e o programa Territórios da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A relação entre os dois programas provocou a ampliação da agricultura familiar na economia do país, uma notável fonte de geração de emprego no meio rural (ARAÚJO, 2011). Esses recursos, para Bianchini (2015), saltaram da ordem de R\$ 2,3 Bilhões destinados à safra 2002/2003 para 23,9 bilhões na safra de 2014/2015. Um grande ato foi obrigar 30% da merenda escolar advir de produtores locais. No total são 120 Territórios da Cidadania, definidos pelas atividades atreladas à agricultura familiar e os assentados da reforma agrária, cujos indicadores sociais são mais críticos (ARAÚJO, 2013b).

Outras frentes foram: a expansão da energia elétrica e de cisternas, o assentamento de comunidades tradicionais quilombolas e indígenas e dos recursos dirigidos à agropecuária em bases familiares. Ainda, a redução do déficit habitacional pelo Minha Casa Minha Vida, além da política de compras de insumos e de refinarias da Petrobras, que gerou a refinaria Abreu de Lima, em Suape (PE), e a adoção de uma postura territorial aliada com o seu entorno (ARAÚJO, 2010). Bem como, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aliado a projetos de infraestrutura econômica e social para o país e o salto da educação superior, de 43 campi de instituições federais no Brasil em

2002, para 295 Instituições Públicas (INEP/MEC, 2015), sendo 107 Federais, 805 municípios entre polos presenciais e/ou de Ensino a Distância (EaD).

Os ganhos dessas políticas para o Nordeste são evidentes diante das demais regiões brasileiras se aferido o aumento do valor do rendimento médio das famílias nordestinas, que entre 2003 e 2009 foi de 5,4%, maior que a renda nacional com 3,5%, passando o Sudeste com 2,9%. O Programa Bolsa Família destinou, nesse período, 55% de seus recursos para essa região, cujo retrato dessa política, em 13 anos, foi ter reduzido a pobreza extrema e eliminar o Brasil do mapa da fome. Ademais, Guimarães Neto (2010) destaca a amplitude da política de crédito e seus efeitos positivos para o Nordeste em detrimento das demais regiões. O Nordeste abarca 15% do volume dos recursos do Pronaf no período de 2014/2015. Metade desses investimentos foi destinada ao microcrédito rural B, quase nada para o crédito de custeio. Destaca-se, ainda, mais alta taxa de crescimento do Nordeste entre 2003-2010, com índices de 4,9% em relação à média nacional de 4,4%. A política pública de geração de emprego reduziu a taxa de informalidade, gerando mais de 15 milhões de empregos no Brasil. Isso significa, um percentual de 53,6% de novos empregos diante do estoque inicial e mais de três milhões de empregos para o Nordeste, um aumento de 64,9% de novos empregos diante do estoque inicial.

As cidades médias no Nordeste eclodem na escala urbana, mas mesmo com a criação do Ministério das Cidades, as ações de infraestrutura urbana e social foram negligenciadas (ARAÚJO, 2013a). Nesse âmbito, realça-se o papel de uma política territorial focada nas cidades médias, capaz de gerar desconcentração via criação de estrutura territorial polinuclear ou policêntrico¹⁵. Isso sugere: “cuidar das cidades médias brasileiras agora, evitando que elas se organizem com os problemas de ocupação desordenada” (ARAÚJO, 2009, p. 3).

São amplos os recursos em educação superior para o Nordeste. Segundo o Censo de 2015 (MEC, 2015) a região possui 269 campi universitários públicos, o maior número de campi do país, com 344.206 mil alunos presenciais matriculados na rede federal, um aumento de 129,9% diante dos 149.740 matriculados em 2001. Fez-se uma política de valorização de CT&I (Ciência, Tecnologia e Inovação), agregando áreas tais como, a farmacológica na Universidade Federal do Pernambuco (UFPE). No tocante às políticas regionais específicas, Araújo (2013a) crítica a ênfase da política de desenvolvimento regional na questão hídrica, fugindo de um enfoque *stricto sensu*, mesmo com a criação do Ministério da Integração Nacional, acrescido pelo descaso do Congresso Nacional com o FNDR, a Sudene e a Sudam. Uma política de crédito para essas regiões é importante, mas a carência maior é desse fundo. Um notável ganho teórico-metodológico foi a feitura do Plano de Desenvolvimento Regional II, o qual revela uma nova abordagem territorial baseada em múltiplas escalas. Esse novo enfoque relativiza o viés macrorregional e insere a análise microescalar. Contudo, a microescala fez emergir sub-regiões para além do Norte e Nordeste, contemplando as regiões Sul e Sudeste. Um último ponto criticado é o processo de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a escassez de investimentos para o Nordeste.

Guimarães Neto (1997) expõe o receio sobre os critérios de seletividade relacionados com sub-regiões e segmentos produtivos e a capacidade de seus atores sociais e econômicos de lidarem com a concorrência do mercado internacional ou mercado interno. O autor explica que o que se designou por sistema de planejamento regional no país se conformou como fragmentado, superposto e inadequado. Para uma agenda de uma política de desenvolvimento regional, deve-se pensar em uma política específica de desenvolvimento que pense as especificidades e peculiaridades das sub-regiões. Essa não deve ser macrorregional, mas atender às diferenciações existentes entre as sub-regiões. Araújo (2009) é enfática ao dizer que é preciso utilizar-se de novos e complexos “esquemas racionais” para entender o Nordeste na atualidade. Para Guimarães Neto (1997, p. 87), “é preciso pensar a questão regional brasileira considerando o território do país em seu conjunto”. Guimarães Neto (2010) sugere analisar a *práxis* dos fundos na União Europeia e a atuação do Brasil em blocos econômicos. Assim, propõe a criação de conselhos, nos quais a sociedade civil e as distintas sub-regiões estejam retratadas no tocante às ações de planejamento regional. Um exemplo de conselhos regionais são os Coredes no Rio Grande do Sul.

No âmbito da experiência, o esforço de superar a velha herança do tripé pecuária, algodão e policultura alimentar, via novas atividades econômicas para o território, emergiu a diretriz

¹⁵ 11 macropolos consolidados, 7 novo-macro polos e 22 subpolos. Proposta feita pelo CEDEPLAR /UFMG, coordenado pelo centro de Estudos e Gestão Estratégica (CGEE) para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

“convivência com o semiárido”. Para Araújo (2011), isso permitiu pensar novas opções econômicas atreladas ao bioma caatinga e suas limitações: irregularidades de chuvas, com relativa escassez de água e o solo pouco fértil. Assim, novas atividades e a oferta de produtos semimanufaturados e manufaturados instituíram a mudança do processo produtivo articulado ao mercado externo. Um modo de resistir ao contexto de desigualdade econômica regional.

Destarte, as alternativas estiveram centradas na ovinocaprinocultura em detrimento da bovinocultura. Por meio de pesquisas descobriu-se que essa cadeia produtiva é melhor que a bovina, com carne mais *light*, leite e queijo de boa qualidade, com notável aceitação nos mercados urbanos no Brasil (ARAÚJO, 2000). Outro feito é a produção de grãos na antiga fronteira agrícola no oeste da Bahia e sul do Maranhão e do Piauí. No Sul da Bahia, surge a produção de eucalipto voltada para a indústria de papel e celulose. Em distintos Estados, a produção de camarão. E o avanço da indústria têxtil de Fortaleza, altamente competitiva nacionalmente, gerando efeitos de encadeamentos (ARAÚJO, 2009). Segundo Araújo (1997), essas áreas dinâmicas não conheciam a crise ou a recessão. São espaços de forte dinamismo econômico aplicado ao território nordestino, que emergiram através de elementos endógenos, das potencialidades agrícolas e minerais da região. Esse Nordeste ainda desconhecido.

A produção de mel de abelha na sub-região da Chapada do Araripe, que abarca os Estados de Piauí, Pernambuco e Ceará, com o florescimento de arranjos produtivos locais de produtos orgânicos voltados para exportação. O desvanecimento da atividade algodoeira faz emergir a agricultura irrigada no Submédio São Francisco em Pernambuco e Bahia, parte destinada à exportação. Igualmente ocorre com a fruticultura nos Estados de Sergipe, Bahia e no Norte de Minas Gerais, com atuação firme da EMBRAPA no Semiárido. Ainda, observa-se a presença de atividades industriais instaladas em cidades médias no Nordeste em função da “guerra fiscal” entre os Estados. Araújo (2011) destaca os arranjos produtivos de confecção na área setentrional do agreste pernambucano. Por meio dos programas estruturais citados, insurge uma diversificação das atividades produtivas e o estímulo ao comércio e serviços nas cidades. Resta saber quem ganhará com o processo de irrigação da porção setentrional do semiárido do Nordeste, se a velha oligarquia ou os pequenos produtores locais desse arranjo produtivo, vale ressaltar que esses últimos geram um território mais plural.

Para suplantar a dicotomia desenvolvimento regional e unidade nacional, é preciso: “dialogar com a visão nacional se não a gente se perde no atomizado” (ARAÚJO, 2010, p. 27). Desse modo, nem a centralização, nem a descentralização atomizada, são eficientes para um país em processo de construção. Por isso, pensar o desenvolvimento das regiões brasileiras exige um norte único com base no conjunto da nação, para

[...] patrocinar as potencialidades que existem Brasil a fora: para a indústria, para os serviços, para a produção de bioenergia, para a produção de bens alimentares, para o desenvolvimento do turismo, para a chamada indústria criativa, para a pesca, para a produção extrativa, para o artesanato... (ARAÚJO, 2009, p. 1).

O intento é evitar os erros do passado. O foco na indústria de transformação, no consumo das classes de alta renda e na orientação da produção para o externo não auxiliou o desenvolvimento das regiões brasileiras. Assim, “valorizar a diversidade regional brasileira é uma opção estratégica da maior importância para promover um desenvolvimento regionalmente mais harmônico” (ARAÚJO, 2009, p. 1).

Araújo (2009) propõe dois eixos vitais para uma política de desenvolvimento ajustada à realidade brasileira. Um eixo fixo no planejamento de políticas públicas pujantes orientadas à redução das assimetrias econômicas e sociais, cujo reatamento se dá reiteradamente nas distintas escalas, e por isso exige uma abordagem multiescalar. Essas providências estão ligadas aos programas econômicos e sociais, às políticas de habitação, educação, infraestrutura de Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I) bem como, ao Bolsa Família e salário mínimo. Essas ações evitaram a migração em massa e seguraram as mulheres no campo.

Outro eixo está fincado em políticas regionais *stricto sensu*, a fim de dirimir as desigualdades inter-regionais em distintas escalas geográficas. Políticas essas, com ações passíveis de serem aplicadas em regiões com demandas extras de políticas públicas e que não são contempladas por investimento privado. Assim, o Norte e o Nordeste devem ser priorizados na escala macrorregional e as outras regiões nas demais escalas. Para a criação de política específica, é preciso realizar a

articulação inter escalas de poder em todos os níveis de gestão (federal, estadual e municipal) sendo que o papel federal deve ser o de exigir auxílio dos estados e municípios mais ricos para os mais pobres. Araújo (2009) aponta que as áreas com brechas para o desenvolvimento regional são as produtoras de alimentos, energia limpa e renovável, em geral a Bioenergia. “A gente tem água, terra e tecnologia. Não vejo como o Brasil não vai fazer essa discussão: vamos ou não vamos ser um produtor de alimentos?” (ARAÚJO, 2010, p.26).

Na mesma lógica, Araújo (2010) expõe duas linhas aliadas ao processo de irrigação no Nordeste: uma linha concentradora, com condições de construir grandes perímetros de irrigação para levar água em terras boas, focada para as elites e a outra linha de convivência com o semiárido, voltada à população em geral. Logo, para criar novos caminhos se recorre à convivência. Assim, emergem inúmeros arranjos produtivos locais, com destaque às culturas da ovinos e caprinocultura, da criação e do comércio do bode. Essas cadeias produtivas, até então não eram valorizadas no Nordeste e hoje passam a atender mercados que apreciam esses produtos especiarias. O mesmo ocorre com o mel no Piauí e as flores tropicais na Paraíba e no Ceará. No Assentamento de Colonização Serra do Mel¹⁶, situado no município de Serra do Mel no Rio Grande do Norte se produz castanha de qualidade voltada à exportação (ARAÚJO, 2010,). Um ponto chave para essas mudanças são as ações de desapropriação, ou seja, a reforma agrária, que tem grandes efeitos em nível local, contudo não impulsiona economia.

Apesar dos ganhos com as políticas sociais nos últimos 13 anos, a redução das desigualdades ainda não tem uma dinâmica própria, pois as mesmas se configuraram como políticas de governo e não de desenvolvimento em si. Sem embargo, o êxito da agricultura familiar foi dos movimentos sociais, que “defendem um Brasil rural com gente” (ARAÚJO, 2010, p. 27). A agricultura patronal não supre a demanda por emprego, apenas a competitividade e produtividade voltada para a exportação (ARAÚJO, 2013b). Existem ganhos competitivos com a agricultura familiar, tanto pela geração de empregos, quanto pelo ajuste da agricultura biológica à pequena unidade, o que difere da agricultura transgênica.

Considerações Finais

As análises traçadas por Tânia Bacelar de Araújo e Guimarães Neto a respeito do desenvolvimento da região Nordeste são de extrema relevância para área do Planejamento Urbano e Regional. Os autores examinam as políticas públicas de redução da desigualdade regional do Nordeste no interior da unidade nacional e de modo enfático criticam as mudanças na orientação das ações do governo federal, sobretudo da Sudene, para a região no século XX. A concepção de desenvolvimento, via industrialização periférica para o Nordeste, como solução para suplantar as estruturas sociais e políticas auferidas do período agroexportador é rechaçada. Esse enfoque vai de encontro à ideia de desenvolvimento autônomo para a região traçada por Celso Furtado e nos primórdios da Sudene.

A região Nordeste é vista como a própria natureza da desigualdade brasileira, pois é a partir dela que os autores chamam à reflexão sobre o que é desigualdade, como ela se conforma sócio histórico e espacialmente no Brasil por meio dos complexos econômicos. O GTDN (1959) já sinalizava os efeitos dessa assimetria na unidade nacional, mas essa visão determinística do desenvolvimento regional nordestino cai por terra, pois as desigualdades não são oriundas somente de fatores econômicos e geográficos, mas derivada da industrialização brasileira que gerou a concentração regional no Sudeste. A seca era tida como o mote do problema social, contudo, observou-se que o dilema deriva da estrutura política, social e econômica sedimentada.

Porém, advieram mudanças na escala regional e o Nordeste passa a inferir na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Surgem duas desigualdades: as desigualdades entre as condições da região e entre as condições das regiões mais ricas do Brasil. Essas heterogeneidades regionais fizeram os autores indagarem sobre as áreas não competitivas e se o Brasil se encontra num processo de fragmentação territorial, sob a égide de um regionalismo que não cria laços de solidariedade, mas

¹⁶ O Assentamento de Colonização Serra do Mel recebeu a emancipação e a titulação do Governo do Estado do Rio Grande do Norte Esse assentamento faz parte da Lei Estadual de nº 8.897 de 15 de setembro de 2006, que trata da Emancipação das áreas de Projetos de Assentamento de Colonização do Estado.

a conformação de espaços sub-regionais descritos como: dinâmicos; de reestruturação; de áreas estagnadas e áreas de potencial pouco utilizado.

Os autores expõem dois cenários sobre as políticas de desenvolvimento destinadas à região nordestina nos últimos anos. Um, atrelado às políticas territoriais com ganhos sociais e produtivos para o mundo rural. Outro, no contexto de políticas de desenvolvimento regional, no qual se avança com o enfoque multiescalar no planejamento, mas sem ações estruturantes, o que limita a retenção dos ganhos oriundos das políticas sociais de transferência de renda.

Destarte, o grande desafio é, a partir de políticas territoriais, ampliar laços de solidariedade na dinâmica regional. O objetivo é sair de políticas de compensação social que geram a dependência nos espaços não dinâmicos, pelo fato de que a escala nacional reproduz a desigualdade regional. As soluções devem ser endógenas e não importadas de outras realidades, pois essas não atendem às demandas locais e ajudam a reproduzir as desigualdades. Essas desigualdades têm relação com uma série de políticas públicas nacionais, que valorizam apenas uma região, com uma economia nacional extremamente regionalizada exercida em especial por São Paulo, não permitindo que o Nordeste seja analisado de maneira autônoma, isolado desse cenário. Então o cenário historicamente estigmatizado, para os autores, não representa de fato as profundas mudanças e os próprios traços positivos do Nordeste. Essas desigualdades se tipificam em subespaços com diferenças sociais e econômicas. Habitualmente, a Zona da Mata, o Agreste e o Sertão nordestino retratam esses subespaços não dinâmicos. Contudo, as análises recentes indicam novas relações produtivas na região.

Os estudos dos autores sobre as políticas territoriais por meio dos Territórios da Cidadania revelam que o enfoque territorial é visto como a melhor forma para tratar a diversidade regional e a multifuncionalidade do ambiente rural. A perspectiva de superar os entraves do ciclo do Semiárido viabilizando novas alternativas produtivas por meio da diretriz de “convivência com o semiárido” constitui um elemento norteador para o planejamento regional. Faz-se necessário pensar a relação de “convivência” entre atividade econômica e bioma, focando a escala regional no interior da unidade nacional, para que a visão do território não fique seccionada e tão pouco muito centralizada. A unidade nacional inexistente e deve edificar-se com base nos elementos comuns que, contrários ao viés indústria de transformação, consumo centrado nas classes de alta renda e foco econômico orientado à exportação como modelo de desenvolvimento para as regiões brasileiras, incitam a olhar o conjunto do país e seu potencial. A diversidade surge como mote para a redução das assimetrias regionais.

Assim, como meio para dirimir as desigualdades intra e inter-regionais, os autores propõem que sejam atendidas as regiões Norte e Nordeste na escala macrorregional, no tocante às demandas auxiliares de políticas públicas, e, as demais regiões nas outras escalas. Tencionam a ideia de desenvolvimento para o Nordeste, sobre a dotação da região de servir como produtor de alimentos, já que possui água, terra e tecnologia. Destarte, o maior feito desses autores foi transcender tanto a base histórico-estruturalista da Cepal, bem como resgatar as ideias seminais de Celso Furtado e da Sudene. Com isso, urdiram um pensamento capaz de pensar o Nordeste desde o Nordeste no interior da unidade nacional. Além disso, os autores superaram uma análise histórica linear desses subespaços, pois há certa ruptura do modelo estruturalista cepalino.

Referências

ARAÚJO, T. B de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v.11 n.29, p. 7-33, 1997.

_____. **Nordeste, Nordestes: que Nordeste?**, 2000. Recife: Fundaj, 2002. p.1-43. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.doc>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. A crise pode ser uma oportunidade para o Brasil diminuir as desigualdades regionais? Rio de Janeiro: **Revista Rumos**, set. 2009.

_____. Entrevista. Rio de Janeiro: Ibase, **Revista Democracia Viva**. n. 44, jul. p-20-31, 2010.

_____. Economia do semiárido nordestino: a crise como oportunidade. In: O Lugar do Sertão, **Coletiva**, n. 6, out.nov.dez., 2011.

_____. Desenvolvimento Regional Brasileiro e Políticas Públicas Federais no Governo Lula. In: Emir Sader (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013a. p.157-171.

_____. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b. p. 39-51.

ARAÚJO, T. B. de; SANTOS, V. Desigualdades regionais e nordeste em Formação Econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P. de A., VIANNA, S. W; MACAMBIRA, J. (Org.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009, v. 1, p.177-200.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BRANDÃO, C. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 163-174.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Dialética do desenvolvimento*. **Estudos avançados**, v. 15, n. 41, 2001, p. 21-34.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, mai./ago. 2009.

FURTADO, C. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Raízes do Subdesenvolvimento**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2007.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de Desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959. Cap7.

GUIMARÃES NETO, L. **Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos**. Planejamento e Políticas Públicas. n. 15, p. 41-99, Jun. 1997.

_____. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**. Brasília: Ed IICA, 2010. v. 1, p. 197-216.

GUIMARÃES NETO, L.; BRANDÃO, C. A. Formação Econômica do Brasil e a questão regional. In: ARAÚJO, T. P. de A., VIANNA, S. W; MACAMBIRA, J. (org.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. v. 1, p. 1-30.

MARX, K. **Para a crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo, Nova Cultural, 1986.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Censo da Educação Superior 2015**. Brasília: INEP/MEC, 2016.

MONTEIRO NETO, A. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p.121-144.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

_____. O conceito de polo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

VIEIRA, R. M. **Celso Furtado: reafirma política e ideologia (1950-1964)**. São Paulo: Educ, 2007.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.