

# O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula

Rafael Gumiero

I L P E S

---



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Este documento foi preparado por Rafael Gumiero e faz parte da pesquisa de doutorado em andamento “Nordeste em dois tempos: crescimento econômico com inclusão social” realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

O documento foi elaborado no marco das Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). A revisão e preparação de todos os trabalhos foi conduzido por Paulina Pizarro, sob a coordenação geral de René A. Hernández.

Agradecem-se os comentários e o apoio do comitê liderado por Jorge Máttar, Diretor do ILPES, e integrado por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner e Lucy Winchester.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

## Índice

Resumo .....	5
Introdução.....	7
I. Esboço do planejamento regional para o Nordeste, 1945 a 1958 .....	9
II. A estratégia do GTDN e o impacto institucional da SUDENE, 1959-1964 .....	11
III. Retomada da questão regional pelo governo Lula?.....	17
IV. A PNDR e os seus planos macrorregional e mesorregional para o Nordeste .....	19
V. Considerações finais.....	25
Bibliografia .....	29
Índice de quadro	
Quadro 1 Investimentos em sub-regiões Nordeste.....	22



## Resumo

O subdesenvolvimento no Nordeste apresenta-se desde o início do século XX e permanece até atualmente. Dentre todas as políticas inseridas nesse território para reduzir as desigualdades regionais, selecionamos dois momentos distintos, nos quais houveram políticas que se propuseram em transformar estruturalmente essa região. O primeiro, nos anos 1950/60, o relatório GTDN, o Primeiro e Segundo Plano Diretor da SUDENE. O segundo momento, no período 2003/10, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR. O objetivo desse trabalho é elaborar uma análise comparativa entre as propostas, as medidas implantadas e os resultados dessas políticas. Elas estão norteadas pela condução do Estado no planejamento econômico. Esses dois blocos de políticas divergem em suas ações no Nordeste para a superação do subdesenvolvimento. O GTDN e a SUDENE propuseram uma ação regulada pela industrialização e infraestrutura. A PNDR tem um discurso embasado por medidas que dinamizem a produtividade e inclusão social dessa região.

Códigos de classificação JEL (Journal of Economic Literature): I25, I32, I38.



## Introdução

O subdesenvolvimento do Nordeste apresenta-se como um problema ao desenvolvimento nacional desde o início do século XX e permanece até os dias atuais. Inúmeras políticas, planos e programas foram elaborados pelo Governo Federal com o propósito da redução das desigualdades regionais.

Dentre, este amplo leque de políticas, programas, planos, projetos instituídos pelo governo federal optou-se em trabalhar nesse artigo com dois momentos distintos das políticas econômicas para o Nordeste: a) A Operação Nordeste, composta pelos documentos – relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, o Primeiro e o Segundo Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social para o Nordeste, produzidos pela Superintendência do Desenvolvimento para o Nordeste-SUDENE<sup>1</sup>; b) A Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR e em escala macrorregional o seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e em escala mesorregional o seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA).

A aproximação destas políticas, em dois momentos diferentes, sugere que é possível discernir que elas apresentaram duas diferentes interpretações apreendidas pelos seus respectivos diagnósticos sobre o Nordeste e prognósticos para a sua saída do subdesenvolvimento. Elas partilham da concepção de que a superação do subdesenvolvimento somente pode ser conquistada por meio do planejamento econômico e com a orientação do Estado na formulação de políticas econômicas e sociais que resulte na ação de transformação da sociedade.

Há divergências entre as interpretações apresentadas por elas como proposta de superação do subdesenvolvimento. No primeiro bloco de políticas, foi recomendada a superação pela via da produtividade. A dimensão social, determinada pela melhora na qualidade de vida e inclusão social da

---

<sup>1</sup> Nesse artigo, apresenta como recorte teórico a chamada “primeira fase” da SUDENE (1959-1964), conforme intitulada Carvalho (2011), dado que essa instituição passou por diversas mudanças em seu histórico de atuação no Nordeste. A autora apresenta uma importante análise das principais correntes teóricas que influenciaram a SUDENE ao longo da sua história. Complementa a mudança na orientação das estratégias da SUDENE a afirmação de Araújo (2000), que explica que a orientação inicialmente apresentada pelo GTDN, a de implantação de uma base industrial autônoma em relação ao Sudeste, foi modificada radicalmente nos governos militares (a partir de 1965) para a nomenclatura dependência e complementaridade com a indústria da região Sudeste. Portanto, nesse artigo pretendeu compreender as ideias iniciais da SUDENE, as que foram influenciadas pelo relatório GTDN, sobre a sua interpretação do subdesenvolvimento e suas propostas para o desenvolvimento do Nordeste.

população, seria consequência de um arranjo de políticas econômicas bem orquestradas pelo Estado. O segundo bloco de políticas propôs como superação a conciliação de medidas para o crescimento econômico aliado às políticas de distribuição de renda e inclusão social. Observamos que as políticas sociais, anteriormente, foram tratadas pelas políticas do primeiro bloco como consequência do crescimento econômico, nas políticas do segundo bloco elas foram reposicionadas como eixo centralizador desse novo impulso de desenvolvimento concebido pelo Estado.

Portanto, a análise comparativa entre essas duas políticas para o Nordeste é complexa, delicada e apresenta importantes pistas de interpretação do desenvolvimento em dois diferentes momentos da história brasileira. O primeiro foi forjado nos anos 1950, consequência direta da produção da intelligentsia nacional e da ideologia desenvolvimentista<sup>2</sup>. No segundo, foi apresentada no governo Lula (2003-2010) e está em constante reflexão pelos teóricos e aprimoramento pelo Estado de políticas para o desenvolvimento. Esse modelo de políticas públicas enviesadas pelo binômio, estabilidade no mercado interno e inclusão social está no epicentro da agenda do governo federal e dos debates entre os teóricos, que propõem um novo desenvolvimentismo.

A nova agenda de desenvolvimento apresenta medidas econômicas como a estabilidade da economia doméstica e medidas sociais no combate da pobreza e da desigualdade. Como recursos para o enfrentamento desses problemas foram oferecidas novas formas de intervencionismo estatal, que perpassa desde políticas industriais até a re-nacionalização de recursos estratégicos, numa linha de geração de capacidade institucionais estatais (Diniz e Boshi, 2011, p. 3). Os Planos Plurianuais de 2003-2007 e 2008-2011 são importantes documentos organizados por essas balizas e orientam os programas formulados pelo governo federal (Cardoso e Gimenez, 2012).

O método para estabelecer a análise comparativa enfoca três planos de cortes analíticos: a) as intenções ou propostas; b) as medidas implantadas; c) os resultados obtidos. A análise integrada desses fatores permitirá lançar um esclarecimento sobre a caracterização da política econômica formulada pela SUDENE entre os anos 1959 a 1964 e pelo Governo Lula, no período 2003 a 2010 (Mollo e Fonseca, 2013).

O material analisado nesse artigo, conforme foi supracitado, está dividido em dois “blocos de políticas”. O primeiro compreende o relatório do GTDN, Uma política para o desenvolvimento do Nordeste, de 1959, o Primeiro Plano Diretor da SUDENE, de 1961 e o Segundo Plano Diretor da SUDENE de 1963. O segundo bloco é composto pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de 2007, pelo Plano Estratégico Sustentável para o Desenvolvimento do Nordeste, de 2006 e Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido de 2005.

O artigo está estruturado em três partes. Além dessa breve introdução, na primeira parte, será contextualizado o surgimento da SUDENE em contraposição a chamada “solução hidráulica” para o Nordeste e, as diretrizes para o desenvolvimento dessa região do relatório do GTDN e dos Primeiro, Segundo Planos Diretores da SUDENE complementarão esse tópico. Na segunda parte, trabalharemos a PNDR e os seus planos PDNE e PDSA para o Nordeste, explicando quais são as balizas dessa nova proposta de desenvolvimento para o Nordeste. Finalmente, no último tópico faremos o balanço entre estes dois grupos de políticas para o Nordeste, buscando apresentar em que medida elas se diferem e se aproximam uma da outra.

---

<sup>2</sup> De acordo com Bielschowsky (2004), a ideologia desenvolvimentista amparou-se pelo argumento em defesa da industrialização planejada e dos interesses do capital industrial privado nacional. Este grupo tinha como ideário para o desenvolvimento econômico brasileiro a implantação de uma estrutura industrial moderna, similar as das economias capitalistas maduras.

## I. Esboço do planejamento regional para o Nordeste, 1945 a 1958

Desde o início do século XX foram aplicadas ações conduzidas pelo Estado com o objetivo de redução do atraso econômico do Nordeste. Pode-se dizer que é um consenso entre estudiosos do Nordeste brasileiro indicar o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) como a primeira experiência de intervenção do Estado para solucionar os problemas do Nordeste (Oliveira, 2006).

Em 1945, surgiu o DNOCS, que substituiu a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas, de 1919, antes denominada Inspetoria de Obras contra as Secas (IFOCS), formada em 1909, no governo de Nilo Peçanha. Apesar disso, os seus estudos se limitaram em avançar sobre o conhecimento da estrutura socioeconômica dessa região (Oliveira 2006; Cohn, 1976).

O DNOCS foi um departamento nacional, com o objetivo de combate à seca em todo território nacional, dessa maneira não pode ser classificado como uma agência específica para o desenvolvimento regional do Nordeste. Embora amparado por investimentos públicos o seu escopo se esquivou da interpretação sobre a transformação das formas do ciclo produtivo do Nordeste algodoeiro-pecuário. Ela compreendeu o atraso econômico do Nordeste como resultado das secas e a solução receitada foi a construção de açudes, ou seja, foi a chamada “solução hidráulica” (Oliveira, 2006).

Em 1952, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) encomendou ao professor inglês Hans Singer, técnico das Nações Unidas, um relatório do diagnóstico do Nordeste. Esse estudo foi considerado pioneiro e identificou que a renda dessa região sofreu queda de participação na renda nacional de 31,2% em 1939 para 15,9% em 1951. A disparidade regional entre o ritmo de crescimento econômico do Nordeste em relação ao Centro-Sul avançou desde 1939. A maior porcentagem da mão de obra no setor primário, 77% no Nordeste e 67% no Brasil em 1946. Complementa o quadro de atraso dessa região a sua baixa produtividade em atividades não-agrícolas, baixa produção por hectare na agricultura e o subemprego urbano (Singer, 1962, p. 97-101).

O teórico supracitado destacou esse fenômeno como persistente e enunciou que poderia levar a processos cumulativos<sup>3</sup>, o que significa dissipar esses efeitos para outras regiões retardatárias do processo de industrialização. A alternativa recomendada pelo relatório foi apostar em investimentos equilibrados para os setores agrícolas e industriais do Nordeste, o que reduziria o custo real da produção de artigos e ampliaria as oportunidades de emprego em outros setores além do da agricultura. A proposta do relatório de combater o atraso do Nordeste se desdobrou em duas frentes: a) a expansão da área de irrigação e deslocamento das populações para as sub-regiões úmidas, costeiras e de fronteira do Nordeste como medidas parciais para minimizar os efeitos do excedente demográfico; b) para a diversidade geoeconômica recomendou uma política com projetos específicos para cada sub-região e a aplicação de investimentos compensatórios (Singer, 1962, p. 124).

O cenário proporcionado pela seca e atraso econômico do Nordeste não foram os únicos fatores que alertaram o governo federal sobre a necessidade de mudanças nessa região. A reivindicação das Ligas Camponesas, a favor dos direitos dos trabalhadores rurais e a repartição dos latifúndios, contribuiu fortemente para a tomada de decisão do Estado em organizar alternativas para o desenvolvimento regional do Nordeste, o que colaborou no processo de instalação da SUDENE (Cohn, 1976).

As Ligas Camponesas foram a “ponta da lança” que enfrentaram o coronelismo, que permanecia no poder local, eleição após eleição, se perpetuando como representante da oligarquia rural. A repercussão da Liga Camponesa na América Latina foi coetânea com o movimento deflagrado pela revolução do Partido Comunista em Cuba. Na década de 1950, ressonou a influência dessa revolução para os grupos oposicionistas na América Latina, desencadeando reações revolucionárias (Cohn, 1976).

A Igreja Católica se juntou as reivindicações das Ligas Camponesas na luta contra as desigualdades sociais no Nordeste. O posicionamento da igreja frente à realidade nordestina foi determinante a partir da reunião dos bispos do Nordeste, realizada em Campina Grande, em maio de 1956. Essa situação gerou duas consequências: a primeira, a tomada de consciência do Estado perante a formação das Ligas Camponesas, em 1955; a segunda, os problemas estruturais do Nordeste tomou grande repercussão e se tornou tema prioritário no governo de Juscelino Kubistchek, que inclusive participou dessa reunião dos Bispos (Cohn, 1976).

No ano de 1958, a seca assolou a região do Nordeste e o DNOCS, instituição responsável recebeu inúmeras acusações de corrupção. As suas alternativas não conseguiram contornar o problema das secas e o atraso econômico do Nordeste em comparação ao Centro-Sul. Em medida de urgência, o governo federal convocou Celso Furtado, que fazia parte da diretoria do BNDE, para sistematizar uma estratégia de ataque à problemática questão regional. O resultado foi a formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1959, sob sua liderança, e do relatório da região com as atividades previstas e o seu orçamento. No mesmo ano, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO) e no ano vindouro a Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE) (Furtado, 1984; Goodman e Albuquerque, 1974; Castro, 1975).

No relatório GTDN, Uma política de desenvolvimento para o Nordeste, de 1959, extrapolou a interpretação da questão climática do DNOCS sobre o atraso do Nordeste e a sua chamada solução hidráulica, para uma política efetiva de intervenção nessa região com base na industrialização. A sua ação foi institucionalizada através da fundação da SUDENE e dos seus Planos Diretores para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste.

---

<sup>3</sup> No processo acumulativo, o “círculo vicioso da pobreza” é um fenômeno em países subdesenvolvidos e reproduz os “efeitos regressivos”. Porém, esse processo pode reproduzir os “efeitos propulsores”, que podem ser originários por um impulso em um centro de expansão industrial e se difunde a outras localidades ou regiões vizinhas, estimulado pela demandas por seus produtos produzidos, do mesmo modo que os “efeitos regressivos” podem ser ampliados em circunstâncias de estagnação ou depressão econômica para áreas circunvizinhas (Myrdal, 1965).

## II. A estratégia do GTDN e o impacto institucional da SUDENE, 1959-1964

A Operação Nordeste foi sancionada com o objetivo de reestruturação da economia nordestina, para reverter o relativo atraso dessa região em comparação a Centro-Sul. O GTDN em seu relatório Uma política de desenvolvimento para o Nordeste trabalhou amparado por dois movimentos: o do diagnóstico da região Nordeste e o da intervenção nesse território, orientada pela ideia de planejamento (GTDN, 1997).

O diagnóstico do Nordeste apresentado pelo GTDN detectou os seguintes obstáculos para o seu desenvolvimento: a) baixa renda da população; b) concentração de renda na elite; c) comércio desigual do Nordeste com o Centro-Sul; d) a pauta de exportações pouco diversificada e reunida em produtos primários; e) a Economia do Semiárido especializada em pecuária (classe proprietária) e atividade agrícola de subsistência (trabalhadores do campo) (GTDN, 1997).

A interpretação do GTDN (1997) sobre o atraso econômico do Nordeste esteve muito próxima das teses do subdesenvolvimento dos teóricos do centro capitalista<sup>4</sup>. Contudo, em seu diagnóstico classificou o Brasil como lócus de um subdesenvolvimento particular, compreendendo o Nordeste como resultado de dois núcleos de produtividade. No primeiro, chamado de “Litoral Úmido” a principal atividade produtiva era a cana-de-açúcar para exportação (monocultura), o capital se concentrava nas mãos da elite. No segundo, o “Semiárido”, sub-região com a economia pouco diversificada e focada na pecuária (latifundiários) e na agricultura de subsistência (dos trabalhadores rurais), o que resultava em sistema de acumulação de capital restrito à elite e os trabalhadores sobreviviam em condições de subsistência.

O relatório do GTDN (1997) revelou o seguinte problema, como seria possível formular nichos de produtividade no Semiárido? Esta região havia se especializado em uma atividade econômica, a pecuária, a renda limitava-se as elites locais. Do outro lado, o pequeno produtor rural

---

<sup>4</sup> De acordo com a teoria do subdesenvolvimento elaborada pelos teóricos do centro capitalista – Rostow, Hirschman, Myrdal e Nurkse, dentre outros, qualificaram o subdesenvolvimento como proveniente de baixa poupança interna, concentração de produtividade em produtos primários, ou seja, artigos de baixo valor agregado, salários a nível de subsistência aos trabalhadores consequência da ampla oferta de mão de obra, o que reforça a pequenez do mercado interno e a reduzida circulação da moeda, desestimulando o empresário ampliar a sua produção, o que colabora para a pouca diversificação produtiva nesse país (Gumiero, 2011).

estava com a sua sobrevivência comprometida, consequência da sua baixa produtividade de subsistência sazonal e pelas limitadas condições impostas pela atividade pecuária<sup>5</sup>. Nessa situação, a seguinte questão foi indagada pelo GTDN:

A questão central é, portanto, a seguinte: como elevar a produtividade da economia da região semi-árida? Para alcançar esse objetivo será necessário integrar o mais possível, no mercado, a unidade produtiva típica. No momento presente, essa unidade se articula com o mercado por meio da pecuária e da produção de algumas xerófilas, particularmente o algodão mocó. As condições ecológicas indicam claramente que a economia dessa região deve basear-se nesses dois elementos. Estabelecidos este ponto de partida, cabe indicar: quais são as características dimensionais e de organização que melhor se adaptam a uma unidade econômica, especializada na cultura de xerófilas e na pecuária, capaz de alcançar um grau razoável de produtividade? (GTDN, 1997, p. 421).

A crise no Semiárido foi consequência da seca, que afetou a produção de alimentos dos trabalhadores rurais e de um sistema social rígido, que não os permitiam saírem da situação de subsistência. Essa crise apresentou fortes repercussões sociais, enrijeceu a estrutura social e reafirmou a concentração de renda nas mãos dos latifundiários (GTDN, 1997).

O GTDN (1997), em seu diagnóstico da economia nordestina concluiu que a crise de produtividade do Semiárido não foi a única barreira para empreender o desenvolvimento do Nordeste. Embora, a economia brasileira apresentasse, nos anos 1950, um ritmo acelerado de crescimento econômico, os efeitos de estímulo a expansão da dinâmica do mercado não se distribuía de maneira proporcional para todas as unidades federativas brasileiras. O chamado “desenvolvimento desigual” beneficiou unicamente a região mais industrializada (Centro-Sul), enquanto que na região atrasada (Nordeste) reafirmou a sua pauta exportadora no setor primário e complementou a produtividade da região industrializada do Brasil.

O plano de ação do GTDN foi a política industrial articulada pelos seguintes pontos: a) articular a oferta de emprego à massa populacional flutuante; b) substituir a antiga classe dominante (oligarquia), por uma classe dirigente que visasse o desenvolvimento; c) providenciar para o Nordeste capitais formados em outras atividades econômicas; d) promover a industrialização para dar autonomia de expansão manufatureira; e) transformar a economia agrícola da faixa úmida, buscando acompanhar a demanda por alimentos dos centros urbanos; f) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste para a faixa úmida do hinterland maranhense (GTDN, 1997).

A concretização da estratégia do GTDN foi realizada pela institucionalização da SUDENE. Em 1959, orientado pelas medidas propostas pelo GTDN foi formada uma estrutura administrativa norteada por uma política de industrialização para o Nordeste. A SUDENE surgiu como uma Autarquia, o que significava ter um nível institucional equiparado a de um Ministério, o qual respondia diretamente a Presidência da República. Essa instituição foi composta por uma Secretaria Executiva, composta por técnicos e burocratas, por um Conselho Deliberativo, tendo um caráter político, pois reuniu alguns Ministros, os nove governadores da região Nordeste e o de Minas Gerais (SUDENE, 1966a).

A aprovação dos quatro Planos Diretores da SUDENE enveredou pelas diretrizes propostos pelo GTDN, apesar de marginalizar algumas das suas propostas como a reforma agrária. No entanto, a

<sup>5</sup> No final do século XVIII no Nordeste, a empresa açucareira declinou e a pecuária, atividade econômica de subsistência, emergiu como alternativa para a migração da mão de obra que antes estava voltada para a empresa açucareira. Nesse sentido, esta configuração moldou a estrutura econômica dessa região, transitando de uma economia dinâmica no século XVII para uma região que retrocedeu a produzir apenas o necessário para a subsistência da população. A mão de obra antes concentrada no sistema produtivo do açúcar se dispersou em busca de emprego na pecuária extensiva, o que determinou uma involução nas formas de divisão do trabalho e especialização, ocasionando o retrocesso às técnicas artesanais de produção (Furtado, 2007).

SUDENE teve uma participação central no processo de financiamento de projetos de industrialização tradicional e de bens intermediários no Nordeste, entre os anos 1960-70.

O Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da SUDENE foi outorgado pela Lei No. 3.995 de 14 de dezembro de 1961, para o combate da pobreza do Nordeste. As suas principais diretrizes estiveram direcionadas para a formulação da infraestrutura —energia e transportes e indústria de base (SUDENE, 1966a).

A política do Primeiro Plano Diretor da SUDENE para o Nordeste foram orientadas por duas frentes de trabalhos: 1) modernização da infraestrutura —investimentos em transportes e no setor da energia elétrica, reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água e prioridade nos investimentos aos serviços de abastecimento de água urbanos no interior dessa região; 2) reorganização da economia —reestruturação da economia rural da zona úmida e na caatinga, aproveitamento mais racional dos recursos de terra, colonização da zona úmida, do Maranhão e Sul da Bahia, coordenação dos investimentos públicos e privados para as indústrias de base.

A SUDENE (1966a) verificou que a estrutura administrativa que a antecedeu era inadequada para a aplicação das técnicas de planejamento. A reforma administrativa foi a solução para “criação, adaptação, transformação ou extinção dos órgãos”, o que objetivou a eficiência deles e adequação as diretrizes do Plano Diretor.

A SUDENE (1966a) reformulou a administração por intermédio da descentralização da execução das diretrizes. O seu Plano Diretor incentivou a formação de empresas privadas com o objetivo de mobilizar o poder executivo deste órgão para empresas especializadas em diferentes setores produtivos. O mecanismo de incentivos fiscais, o denominado Artigo 34, foi promulgado pelo Poder Executivo, pela referida lei de aprovação do Primeiro Plano Direto da SUDENE. Esse mecanismo foi utilizado como uma ferramenta de incentivos fiscais às empresas nacionais para instalação delas no Nordeste.

O funcionamento desse mecanismo de concessão de incentivos fiscais se baseava numa relação que envolvia três agentes: de um lado, estava a pessoa jurídica situada em qualquer parte do País que, na sua declaração do Imposto de Renda, fazia a opção por destinar até 50% de seu Imposto de Renda devido para ser aplicado em projetos industriais no Nordeste. Essa pessoa jurídica era denominada “optante”. De outro lado, situava-se o investidor, pessoa jurídica de capital nacional estabelecida no Nordeste, que desejava investir na região, valendo-se, para isso, dos recursos destinados pelos optantes para tal finalidade. Essa pessoa jurídica era denominada de “beneficiária”, e a ela caberia elaborar, implantar e desenvolver projetos no Nordeste. Por fim, na terceira ponta situava-se a SUDENE, responsável por examinar e aprovar projetos considerados prioritários para a região, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos (Carvalho, 2006).

O programa de desenvolvimento agropecuário do Nordeste foi empregado em conjunto pelo Ministério da Agricultura, o DNOCS, o Conselho do Vale do rio São Francisco-CVSF, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e outros órgãos com a supervisão e investimento de fundos da SUDENE. O montante global de investimentos para o quinquênio (1960-1965) correspondeu a 10 bilhões de cruzeiros. Esses investimentos estavam direcionados em três vertentes: a) ampliação da oferta de terras; b) reorganização da economia da zona semiárida; c) pesquisa e experimentação (SUDENE, 1966a).

Os investimentos na reorganização da economia do Semiárido mediarão projetos prioritários em atividades distribuídas na produção de algodão arbóreo, mamona, oiticica e plantas forrageiras. (SUDENE, 1966a).

A política de industrialização da SUDENE interveio nos seguintes pontos: a) infraestrutura para o transporte e a energia, para distribuição da atividade industrial de base econômica; b) coordenação de incentivos proporcionados pelo governo federal as iniciativas privadas; c) modificação da estrutura industrial, através a criação de indústrias de base altamente germinativa, como a siderúrgica; d) reorganização e reequipamento das indústrias tradicionais, como a indústria

têxtil; e) aproveitamento das matérias-primas locais; f) reestruturação das atividades artesanais (SUDENE, 1966a).

A SUDENE buscou parceria com o setor privado para a catalisação da industrialização, este setor foi estimulado por meio de medidas fiscais para avançar no projeto de industrialização do Nordeste: a) concessão de câmbio favorecido ou autorização para o licenciamento de importação isento de cobertura cambial para importação de equipamentos agrícolas; b) isenção de impostos à importação de equipamentos de indústrias de base e de alimentação; c) investimentos e financiamentos atribuídos pelo BNDE e BNB (SUDENE, 1966a).

O Segundo Plano Diretor da SUDENE foi elaborado para o período de 1963/65 e seguiu de modo geral as diretrizes estabelecidas pelo seu antecessor. As mudanças ocorridas do Primeiro para o Segundo Plano Diretor da SUDENE foram redução dos investimentos em infraestrutura de 75% para 46%. No setor de produção, os investimentos elevaram-se de 15% para 24%. No fator humano e bem estar social os investimentos ampliou de 5% para 15% (SUDENE, 1966b).

As diretrizes do Segundo Plano Diretor da SUDENE (1966b) para o setor de Pesquisa, Educação de Base e Saúde foram levantamento de recursos naturais disponíveis na região; eliminação do analfabetismo e treinamento para a ampliação da oferta de técnicos; a Reforma Administrativa, criação de dois fundos de financiamento —mecanismo 34/18; o setor de reorganização da Economia, investimentos na iniciativa privada; no setor de infraestrutura, continuidade da instalação de infraestrutura de serviços, transportes e energia iniciada no Plano Diretor anterior.

A legislação que estabeleceu o Segundo Plano Diretor introduziu algumas mudanças institucionais. O mecanismo de incentivos fiscais formulado com o Primeiro Plano Diretor foi alterado, a sua cobertura foi estendida para empresas de capital estrangeiro registradas no país, o que providenciou a isenção de imposto de renda e aprovação dos seus projetos para o Nordeste. O Sistema 34/18 (recebeu essa denominação em função do artigo 34 da Lei 3995/61 e do 18 da Lei 4239/63) surgiu como uma das alterações aos incentivos fiscais concedidos as empresas privadas.

As mudanças que ocorreram no sistema 34/18 convergiram na expansão de seus recursos financeiros ao setor agrícola e até mesmo às empresas internacionais. Soma-se a estas alterações, a determinação de que o optante poderia ser o próprio investidor, nacional ou não. Os seus investimentos também foram direcionados para pesquisa em recursos minerais, indústria siderúrgica, redução do impacto das flutuações na taxa de câmbio sobre empreendimentos que se beneficiaram de investimento externo e permitir a mobilização de recursos para financiar habitações populares (Goodman e Albuquerque, 1974).

No setor de educação a SUDENE (1966b) sugeriu a ampliação da capacidade instalada do sistema educacional do Nordeste, para expandir padrões mínimos de cultura à população do Nordeste, treinamento da mão de obra, com os níveis médio e superior de educação. O programa formulado pelo órgão abrangeu os seguintes projetos:

- a) aumento das matrículas no ensino primário; b) ampliação e reequipamento da rede de escolas técnicas e industriais de nível médio; c) ampliação e reequipamento da rede de escolas agrícolas de nível médio; d) melhoria de ensino técnico de nível superior; e) formação de pessoal destinado aos Estados e Municípios; g) formação de pessoal para a SUDENE (SUDENE, 1966b, p. 31).

O problema de ausência de técnicos qualificados de nível superior representou um dos principais entraves à execução dos planos diretores de desenvolvimento regional. O estudo realizado pelo “Grupo de Reequipamento Técnico” e Científico das Universidades do Nordeste (GRUNE), a SUDENE e o Ministério da Educação e Cultura, identificou como prioridades a expansão de Escolas de Nível Superior e reestruturação do nível técnico científico no Nordeste (SUDENE, 1966b).

Para o primeiro objetivo foram instituídas metas para apoio, em infraestrutura, financeira e orientação de aptidão, ao aluno que pretende avançar seus estudos ao nível superior. A SUDENE declarou seu incentivo à criação de novos cursos superiores de Agronomia, Veterinária e Engenharia,

ampliando a oferta anual de 500 bolsas aos alunos. O segundo objetivo objetivou a reestruturação do ensino técnico científico através da ampliação de Institutos criados pela GOSUPI e expansão de vaga para a pós-graduação em universidade existente no Nordeste —Ceará, Recife e Bahia. Aperfeiçoamento do ensino e pesquisa no setor de Ciências Básicas (Física, Matemática e Química) como medida que antecede a criação de futuros Institutos. Melhoria do ensino da Universidade Rural de Pernambuco para a formação de docentes para Escolas Agrícolas de nível médio da região. Reequipamento e ampliação das Universidades nos setores que há maior demanda por pessoal (SUDENE, 1966b).

O Segundo Plano Diretor (1966b) apresentou como medida para a reestruturação da economia agropecuária do Nordeste o Projeto de Colonização do Maranhão. Esse projeto de migração foi direcionado pelos seguintes fatores: organização do escritório base em Pindaré-Mirim, de Operações e Coordenação Geral do Projeto; a instalação de escolas; programa de saúde; comercialização e organização econômica; e infraestrutura e logística.

A SUDENE reorganizou a economia agropecuária com projetos nos seguintes setores: equalização da produção de alimentos com a sua demanda; melhoria da pecuária; produção de algodão; pesquisas agrônômicas; organização de cooperativas rurais; incentivos a fruticultura; conservação do solo, expansão da área e irrigação do São Francisco. Por sua vez, a sua política industrial foi direcionada para dar continuidade às diretrizes propostas pelo seu Primeiro Plano Diretor nos setores: o têxtil, produção de sal, oportunidades de investimentos na produção de mamona, óleos vegetais, curtume e a indústria siderúrgica.

O setor de infraestrutura permaneceu como uma das metas prioritárias do Segundo Plano Diretor da SUDENE. O seu objetivo principal foi construir uma Rede Prioritária com recursos para investimentos em um sistema de estradas, como eixo de unificação das capitais da região e os centros de produção aos portos, de modo que, facilitasse o transporte de mercadorias do Nordeste para os Estados do Sul do país (SUDENE, 1966b).

Em 1964, o Segundo Plano Diretor foi interrompido pelo Golpe Militar. No período dos governos dos militares, 1964-1984, uma sucessão de programas foi instaurada para correção do subdesenvolvimento no Nordeste. A SUDENE permaneceu ativa, porém, seu status institucional foi rebaixado, passou de Autarquia que respondia somente a Presidência da República para agência confiada ao Ministério do Interior (MINTER). Nessas condições, o MINTER assumiu ao lado do recém-inaugurado Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR) as responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento regional (Carvalho, 1988).

A dependência do Nordeste foi verificada diante da expansão industrial liderada pelo Sudeste. No Nordeste não foi possível implantar o centro autônomo de expansão manufatureira, proposto pelo GTDN, revelando um modelo contrário a este, o da dependência em relação aos recursos que financiaram o crescimento, a demanda à produção nordestina obedecia ao sistema de complementaridade de produção do Sudeste. Essa relação atravessou os setores de fornecimento de insumos e de compra de equipamentos do Nordeste (Araújo, 2000; Castro, 1980).



### III. Retomada da questão regional pelo governo Lula?

Após os governos militares as demandas sociais como desconcentração fundiária, distribuição de renda, ampliação dos serviços de saúde, educação, habitação permaneceram inalteradas. As políticas agrícolas<sup>6</sup> foram aplicadas e “trouxeram uma modernização sem mudanças para a região”. Ao passo que, o terceiro e quarto Planos Diretores da SUDENE, o Sistema de Financiamento (FINOR) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) modificaram a estrutura industrial dessa região, que passou a produzir bens intermediários (Carvalho, 2001, p. 71).

O esgotamento do ciclo de acumulação acelerada do “milagre brasileiro” (1969-1975) cedeu espaço ao endividamento externo. O governo federal absorveu as dívidas do setor privado, transformando-a em dívida pública, o que gerou uma condição de extrema fragilidade financeira e profunda crise fiscal do Estado (Ferreira, 2009).

Passado o período de abertura econômica e financeira, o governo Fernando Henrique Cardosos (FHC) enfrentou difíceis tarefas, como as reformas institucionais e em meio a inflação a sua opção foi assegurar o processo de estabilização da economia brasileira. Essa opção deixou um vazio de ações e políticas para o desenvolvimento nos dois primeiros anos do seu governo. Somente em 1996 foi colocado em prática os estudos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”.

Uma possível aposta para o desenvolvimento regional, no governo FHC, foi o Estudo Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, incorporado ao programa “Avança Brasil” e que constituiu um amplo estudo das potencialidades de desenvolvimento do país. Entretanto, faltou sistematizar uma política de fôlego para o desenvolvimento regional (Carvalho, 2003).

Araújo enfatiza que as estratégias de uma política nacional deveria priorizar a questão da fragmentação da economia brasileira, conduzida pela integração internacional e seletiva das sub-regiões específicas que estão articuladas com o comércio mundial. No contexto de globalização, a política nacional deveria propor a integração dos espaços regionais, por meio da divisão espacial do

---

<sup>6</sup> As políticas agrícolas aplicadas durante o governo dos militares foram Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo a Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORTESTE) e Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Projeto Sertanejo).

trabalho, articular as diferentes sub-regiões e fortalecê-las através do crescimento econômico para a sua inserção no mercado mundial (Araújo 2000).

Nos anos 2000, subjacente à subida ao poder do presidente Luís Inácio da Lula Silva, entrou na agenda do governo uma das reflexões mais ativas sobre a “retomada” do desenvolvimento balizada pela redistribuição de renda e inclusão social. A “questão regional” deu lampejos de esperança para sua retomada em seu governo. A proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR emergiu como uma alternativa para superação das disparidades regionais.

## **IV. A PNDR e os seus planos macrorregional e mesorregional para o Nordeste**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi apresentada em 2003. Suas ações foram direcionadas para políticas sociais, prenunciado pelo lançamento do Programa Fome Zero. Em junho de 2004, a PNDR foi avaliada pelos 21 ministros que compuseram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Neste mesmo ano, obteve seu mais elevado aval, chancelada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em reunião com o presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. A PNDR foi institucionalizada através do Decreto Nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007. O Ministério de Integração Nacional e a Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional apresentaram em 2010, a segunda versão para discussão da Política Nacional, denominada PNDR – Fase II, apresentando um balanço dos anos anteriores e propostas para o desenvolvimento no período de 2011-2015 (MI-PNDR, 2005a; MI-PNDR, 2010).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional toma como prioridade ascender à política de Estado, guiado por três diretrizes que lhe parecem centrais: o Mapa da Elegibilidade da Política, que consiste em centralizar estratégias de acordo com o território, de modo a priorizar ações que desarticule as suas debilidades; a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, referente a um novo fundo para financiar a PNDR; a proposição de um novo modelo de gestão pública, preparada para enfrentar novos desafios e novas institucionalidades que são colocadas a complexa governabilidade da questão regional brasileira (MI-PNDR, 2010).

As desigualdades regionais foram identificadas pela PNDR em múltiplas escalas de intervenção, o que lhe permite formular programas específicos de acordo com a particularidade de cada mesorregião. Antecede o seu diagnóstico a formulação de uma taxonomia definida pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos municípios. O resultado deste cruzamento resultou em quatro grupos de microrregiões. O primeiro grupo é o das microrregiões de alta renda, se encontram predominantemente nas regiões Sul e Sudeste. O segundo grupo é o das microrregiões dinâmicas, possuem presença rarefeita no Sul e Sudeste e mais predominante no Centro-Oeste e Nordeste. O terceiro grupo é o das microrregiões estagnadas, com presença dispersa pelo território nacional, embora predominem no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. O último grupo, o das microrregiões de baixa renda estão concentradas nas regiões Norte e Nordeste, eles combinam situações de pobreza e debilidade econômica (MI-PNDR, 2005a).

A PNDR apresentou como recurso de financiamento a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), como instrumento indispensável para a operação dessa política. O objetivo desse fundo é ampliar os recursos destinados para o setor produtivo em infraestrutura, às atividades de pesquisa e desenvolvimento para fortalecer a infraestrutura tecnológica, o que poderá garantir a expansão da produtividade e melhores condições de emprego aos trabalhadores das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O FNDR seria composto pelos seguintes fatores:

Ao FNDR serão destinados 3,11% do produto da arrecadação do(s): a) Imposto de Renda (IR); b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); c) Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços – novo imposto que propõe substituir o PIS, a Cofins, a Cide e a Contribuição sobre folha para o Salário Educação – (IVA-f); e d) outros impostos que venham a ser criados (MI-PNDR, 2010, p. 85).

As ferramentas de execução das diretrizes gerais da PNDR referidas são os planos específicos em escala macrorregional, programas em escala mesorregional, para o desenvolvimento regional. Na região Norte foi instituído o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborada junto com o Ministério do Meio Ambiente. Para a região Nordeste foi proposto o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PDNE. E, finalmente, para a região Centro-Oeste o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste-PDCO (MI-PNDR, 2005a).

Os programas mesorregionais da PNDR para as sub-regiões são: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido-CONVIVER, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – PDSA. A justificativa para intitular essas sub-regiões como prioritário foi o alto índice de pobreza no Semiárido e importância estratégica na integração econômica sul-americana na Faixa de Fronteira (MI-PNDR, 2005a).

A PDNE é um plano elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) em conjunto com o Ministério da Integração Nacional para intervenção do governo federal no Nordeste. A sua estratégia recomenda aumentar a competitividade da economia regional, inclusão social, por meio da redução de desigualdades, pobreza e sustentabilidade do meio ambiente.

O diagnóstico formulado pelo PNDE apontou problemas econômicos, científicos e tecnológicos, sociais, e ambientais no Nordeste. Os problemas econômicos derivam da baixa competitividade da produção no Nordeste, reduzido crescimento da economia regional nas últimas décadas, fragilidade da agropecuária, desestruturação dos segmentos tradicionais e incapacidade da região para redefinir formas de integração capazes de contribuir positivamente para o seu dinamismo econômico, insuficiente dotação da infraestrutura econômica e sua inadequação em relação aos polos mais dinâmicos da economia regional, reduzida qualificação de mão de obra, baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região (MI-PDNE, 2006).

Os problemas científicos e tecnológicos no Nordeste foram resultados da restringida capacidade da região na geração, absorção e difusão de conhecimento científicos e tecnológicos, desarticulação entre o sistema de geração e o setor produtivo, defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região, a presença de problemas específicos da região, como a sustentabilidade do desenvolvimento do semiárido e outras sub-regiões. (MI-PDNE, 2006).

Os problemas sociais do Nordeste foram determinados pela dificuldade da população em gerar renda, insuficiente qualidade da educação oferecida, elevadas taxas de analfabetismo e a presença marcante do analfabetismo funcional, índices elevados de morbidade e mortalidade, baixos padrões de saneamento e higiene ambiental, expressivo déficit habitacional, baixa propensão da população da região às atividades associativas e à mobilização social (MI-PDNE, 2006).

Os problemas ambientais foram determinados pelo processo de desertificação, a degradação ambiental dos grandes conglomerados urbanos e a degradação ambiental de importantes ecossistemas (MI-PDNE, 2006).

O PNDE se amparou pela área de atuação da ADENE e elencou oito diferentes sub-regiões de planejamento ou áreas-programas estratégicas: Meio-Norte, Sertão Norte, Ribeira do São Francisco, Sertão Sul, Litorânea Norte, Litorânea Leste, Litorânea Sul e Cerrados (MI-PDNE, 2006).

A PDNE delimitou como macro-objetivos estratégias para um desenvolvimento qualitativo e sustentado: a) desenvolvimento e integração social; b) aumento das vantagens competitivas do Nordeste; c) integração competitiva as economias nacional e internacional; d) expansão da base produtiva do Nordeste; e) redução da defasagem do Nordeste; f) integração cooperativa das sub-regiões (MI-PDNE, 2006).

Os projetos propostos pela PNDE para essas oito (8) mesorregiões são apresentados priorizando o valor dos investimentos (em reais), a porcentagem dos investimentos em cada mesorregião comparada com o total investido.

O Litoral Sul é compreendido pelos estados de Sergipe, Bahia e Espírito Santo, que recebem investimentos privados e Fundo do Nordeste. “A Litorânea Sul receberá o segundo maior montante, cerca de R\$ 11,0 bilhões, equivalentes a 21,8% no total dentre a sub-regiões do PNDE, ultrapassando somente pelas aplicações na Litorânea Norte, que receberá R\$ 12,0 bilhões (23,8%)”. A renda per capita dessa sub-região calculada em R\$ 1.289,8 somente é superada pela Litorânea Norte R\$ 2.126,9. Foram identificados 54 projetos em execução ou planejado, com estimativas de investimentos acima de R\$ 9,8 bilhões. A concentração de 89,2% desses investimentos está no estado da Bahia (MI-PDNE, 2006, p. 130-132 ou MDIC-RENAI 2005).

A sub-região Litorânea Leste é composto por territórios dos estados Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas. Nessa sub-região está o 2º maior PIB absoluto R\$ 37,4 bilhões em 1991, sendo o 2º PIB per capita da região R\$ 4.025,16 e receberá o 4º maior volume de investimentos a serem aplicados nos próximos anos (investimentos privados, em infra-estrutura e FNE), R\$ 9,8 bilhões, equivalente a 19,44% do total. Essa sub-região receberá o terceiro maior volume de investimentos —R\$ 9,53 bilhões em quinze projetos em execução. Do total de quinze projetos previstos para a Sub-região Litorânea Leste, dez destes estão concentrados no Estado de Pernambuco, cinco projetos têm o perfil na indústria e os demais em infraestrutura (MI-PDNE, 2006, p. 133/134).

A Sub-região Litorânea Norte é composta por territórios do Ceará, Maranhão e Piauí. Concentra o 4º maior PIB absoluto —R\$ 17,75 bilhões, em 2001— sendo o 3º PIB per capita da região R\$ 3.133,48. O maior volume de investimentos está concentrado nessa sub-região (investimentos privados e do Fundo do Nordeste), no total de R\$ 12,05 bilhões, corresponde a 23,81% do total. Em termos *per capita* essa sub-região representa o melhor indicador R\$ 2.126,92, seguido pela da sub-região Litorânea Sul com R\$ 1.289,82. Estão previstos dezessete projetos com investimentos de R\$ 6,6 bilhões. Os cinco principais projetos somam uma quantia de investimentos da ordem de R\$ 5,7 bilhões, equivalentes a 86% do total. Dos cinco principais projetos, quatro concentram-se no Ceará. Além disso, nesse estado estão previstos ou em execução treze projetos, sendo seis em indústrias, três no setor hoteleiro/turismo e quatro no setor de infraestrutura (MI-PDNE, 2006, p. 135).

A sub-região dos Cerrados está localizada no interior dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia e tem o PIB de R\$ 8,0 bilhões, o 2º menor das sub-regiões estudadas (superior somente ao da sub-região Meio Norte), o seu PIB per capita é de R\$ 2.946,7. É uma sub-região com grande potencial agrícola, o total em investimentos a ser aplicado é o segundo menor das sub-regiões R\$ 1,54 bilhões, supera apenas a sub-região do Meio Norte (R\$ 190 milhões). A sub-região Meio Norte é formada pelas áreas centro ocidental do Estado do Maranhão e centro-oeste do Piauí. Seu PIB é de R\$ 7,2 bilhões e o seu PIB per capita de R\$ 1491,9. Essa sub-região tem previsão de investimento acima de R\$ 75 milhões, consistindo em projetos de infraestrutura (MI-PDNE, 2006).

A sub-região Ribeira do São Francisco abrange os estados de Sergipe, Alagoas e Bahia. Possui o 6º PIB da região —R\$ 8,0 bilhões— e 4º per capita. A sub-região está localizada geograficamente na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, no Nordeste Semi-Árido entre a porção norte e sul do sertão. A previsão de investimentos nessa sub-região é de R\$ 3,45 bilhões, o 5º volume de investimentos. Estão previstos quinze projetos, o maior deles é a revitalização do São Francisco,

com valor estimado em R\$ 1 bilhão. Os projetos são de infraestrutura e os cinco maiores projetos somam R\$ 2,97 bilhões, equivalente a 86,6% do total (MI-PDNE, 2006, p. 138).

A Sub-Região Sertão Norte faz parte do Semiárido e incluem porções de cinco estados Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Contém 11,6 milhões de habitantes (em 2001), registrando a maior população das sub-regiões com um PIB de 24,4 bilhões, o 3º maior. Contudo, a sua renda per capita não passou do 6º maior, 2.093,2 mil reais. A previsão de investimentos para essa sub-região é de R\$ 10,9 bilhões, inferior somente a Litorânea Sul e Litorânea Norte. Nessa sub-região estão em execução ou planejamento quatorze projetos, concentrando dois dos principais projetos do governo federal, a Integração do São Francisco e a Transnordestina. No entanto, o setor privado será responsável pelo investimento de R\$ 358,23 milhões, considerado o 3º menor investimento vindo do setor privado (MI-PDNE, p. 139, 2006).

A sub-região Sertão Sul do PDNE faz parte do semiárido nordestino e abrange porções dos estados de Sergipe, Bahia e Minas Gerais (no caso deste Estado, os municípios atendidos pelo FNE), perfazendo um total de 6,7 milhões de habitantes (4º no Nordeste). Com um PIB de R\$ 13,6 bilhões, constitui a 5ª sub-região mais rica. Está prevista, ainda, a aplicação nessa sub-região cerca de R\$ 1,3 bilhão de investimentos privados, o 4º maior volume dentre as sub-regiões do PDNE. Apesar disso, representa apenas 4,6 % do total considerando-se todos os investimentos a serem aplicados nos próximos anos. Em termos gerais, a Sertão Sul receberá de investimentos privados, infraestrutura e do FNE, cerca de R\$ 1,6 bilhão, um dos menores volumes de investimento previsto dentre as sub-regiões do Nordeste. (MI-PDNE, 2006).

**QUADRO 1**  
**INVESTIMENTOS EM SUB-REGIÕES NORDESTE, 2005**

Região	Estados	Municípios		Investimentos (em reais)		Renda per capita (em reais)
		Nº	%	Em reais	% do total	
Litorânea Sul	SE, BA e ES	257	12,7	11 bilhões	23,94	1.289,90
Litorânea Leste	PE, PA, RN, AL	198	9,8	9,8 bilhões	23,30	4.025,16
Litorânea Norte	CE, MA, PI	83	4,1	12,05 bilhões	16,12	3.133,48
Cerrados	MA, PI, BA	168	8,3	1,54 bilhões	0,55	2.946,70
Meio Norte	MA, PI	190	9,4	75 milhões	0,18	1.419,90
Ribeira São Francisco	SE, AL	126	6,2	3,45 bilhões	5,94	
Sertão Norte	PI, CE, RN, PA, PE	701	34,5	10,9 bilhões	5,18	2.093,20
Sertão Sul	SE, BA, MG	306	15,1	1,3 bilhões	2,32	

Fonte: MDIC-RENAI, 2005. MI-PDNE, 2006, p. 153-7. Elaborada pelo autor.

As iniciativas do governo federal para o Semiárido nordestino não se restringem as ações da PDNE. O Semiárido compreendido pelo governo federal como uma sub-região prioritária para o desenvolvimento regional formulou um plano específico, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – PDSA.

O PDSA apresenta como objetivo principal “o crescimento econômico regional sustentável, com inclusão social e redução das desigualdades entre o Nordeste Semi-Árido e o restante do País” (MI-PDSA, 2005b, p. 72).

As estratégias do PDSA estão orientadas por três modalidades de eixos estratégicos: o Espacial; o Social; e o Econômico. No eixo espacial foi definida a subdivisão, em um primeiro momento, em três Áreas Geoestratégicas: Sertão Norte, Sertão Sul e Ribeira do Rio São Francisco. Em um segundo momento o recorte foi dividido em nove Sub-regiões: Sertão do Piauí, Sertão do Araripe, Sertão do Apodi, Sertão da Borborema, Ribeira do Médio São Francisco, Ribeira do Submédio São Francisco, Ribeira do Baixo São Francisco, Sertão de Canudos e Sertão de Contas (MI-PDSA, 2005b).

No eixo social, as diretrizes estão direcionadas para redução das desigualdades sociais: a) dar condições para seguridade e a saúde da família; b) melhoria dos serviços de educação e cultura; c) incutir o povoamento de pequenas cidades no interior; d) apoio à articulação entre as atividades econômicas do campo com as das cidades (atividades rurbanas) (MI-PDSA, 2005b).

No eixo econômico há duas frentes de atuação, na economia interna o objetivo é aproveitar os recursos naturais com a produtividade local, o que pode desencadear atividades econômicas derivada destas. Essa estratégia apoia-se em instrumentos produtivos como os clusters, os Arranjos Produtivos Locais (APL) e a integração de bacias hidrográficas. O aumento da competitividade é um forte estímulo para o comércio exterior do Nordeste (MI-PDSA, 2005b).

A estratégia do PDSA abrange seis apostas para o Semiárido: revitalização da Bacia do Rio São Francisco; integração de Bacias Hidrográficas (Sertão Norte); hidrovia do São Francisco; ferrovia Transnordestina; agricultura irrigada: agronegócio e revitalização de perímetros públicos; energia alternativa: biodiesel, gás natural e outras fontes não-fósseis de energia; mineração; e refinaria de petróleo (MI-PDSA, 2005b, p. 82).

De acordo com a divisão espacial, realizada pela PDSA, em três Áreas Geoestratégicas do Semiárido - Sertão Norte, Ribeira do São Francisco e Sertão Sul, a sua proposta de intervenção está orientada por três categorias relevantes: i) criar redes para interligar as cidades do interior às grandes metrópoles e portos, investimento em infraestrutura; ii) criação de novas frentes de trabalhos através da articulação das atividades do campo com a das cidades (atividades rurbanas); iii) atividades produtivas de escala diferenciada, conforme supracitado clusters, APLs (MI-PDSA, 2005b).

As estratégias para o Sertão Norte obedecem aos compromissos comuns às três Áreas Geoestratégicas do Semiárido supracitados.

As apostas e ações requeridas para a ampliação das condições de desenvolvimento da Ribeira do São Francisco estão referidas no curto prazo a possibilidades como as seguintes: Revitalização da Bacia do São Francisco, Hidrovia do São Francisco e Agronegócio da Irrigação. Em longo prazo foi projetado a Mineração Ferrífera no Submédio São Francisco, para articular com a infraestrutura portuária marítima. Toda a área receberá influxo positivo que pode alimentar novos ciclos de crescimento na economia regional. Também poderão ser positivas as possibilidades relacionadas ao Biodiesel e Atividades Rurbanas para o mercado (MI-PDSA, 2005b).

No Sertão Sul, as apostas para o seu desenvolvimento correspondem ao Agronegócio da Irrigação, à Mineração, ao Biodiesel e às Atividades Rurbanas. O Agronegócio da Irrigação tende a ganhar densidade com a revisão do modelo de exploração dos Perímetros de Irrigação e com a aplicação dos benefícios previstos na lei que regula as parcerias-público-privadas. No médio prazo, a mineração e suas atividades conexas poderão experimentar grande impulso com o início da exploração do minério de ferro de Caetité e do "cinturão" Caetité-Boquira (MI-PDSA, 2005b).



## V. Considerações finais

No primeiro bloco de políticas procurou analisar o relatório GTDN, que introduziu a racionalidade do planejamento regional conduzindo a interpretação do atraso do Nordeste como oriundo das suas estruturas, justificando assim, a guinada para a interpretação do subdesenvolvimento.

O primeiro Plano Diretor da SUDENE pode ser compreendido como a primeira experiência de planejamento regional, pautado pelo diagnóstico e as propostas de ação embasadas pelo eixo industrialização e infraestrutura – energia e transportes. O Segundo Plano Diretor da SUDENE continuou as ações implementadas no Primeiro Plano, porém, ofereceu avanço em relação a questão social, antes marginalizada nesse plano. As ações como treinamento de mão de obra e expansão do ensino foram tomadas como medidas subjacentes ao projeto de industrialização. Embora, no Segundo Plano Diretor da SUDENE os projetos em infraestrutura e de industrialização foram as suas linhas mestras, a questão social foi reconhecida como importante para complementar o projeto da industrialização no Nordeste.

No segundo bloco de políticas procurou analisar a PNDR, o seu plano macrorregional para o Nordeste (PDNE) e o mesorregional para o Semiárido (PDSA). A PNDR pode ser compreendida enquanto documento central que apresentou as medidas caracterizadas pela taxonomia das mesorregiões e as suas ações foram desenhadas de acordo com as condições econômicas, sociais e históricas de cada sub-região. As diretrizes centrais da sua atuação foram introduzir um novo modelo de gestão pública, resgate de cidadania e competitividade econômica. A PDNE e a PDSA foram orientadas pelas linhas mestras da PNDR para formular os seus projetos para o Nordeste e as suas sub-regiões.

A PDSA apresenta-se como um conjunto de propostas que pode orientar as diretrizes de uma política formuladas pelo governo federal. Apesar de realizar um amplo diagnóstico e resgatar o histórico de políticas e programas instituídos no Nordeste é considerado como uma carta de recomendações de ações para essa região. Não passou do plano teórico para o prático.

A SUDENE classificou o Nordeste em duas grandes áreas (Litoral Úmido e Semiárido), enquanto que a PNDR utilizou a classificação por mesorregiões do Nordeste. Dessa maneira, podemos compreender que houve um avanço pela taxonomia realizada pela PNDR dos territórios nordestino em contraposição a clássica divisão dos territórios da federação brasileira elaborada pelo Instituto de Estatísticas e Geografia (IBGE).

A aproximação entre os dois diagnósticos formulados pela SUDENE e pela PNDR apresenta dois momentos distintos do Nordeste. A SUDENE, em seus Primeiro e Segundo Planos Diretores ornamentou as suas diretrizes para a modernização do Nordeste, condicionadas pela reestruturação e

conciliação da agricultura com a sua demanda, estruturou a industrialização de base e a infraestrutura básica, engendrou uma nova engenharia institucional condicionada ao desenvolvimento regional. Essas tarefas pareceram centrais para a SUDENE, em seus Primeiro e Segundo Planos Diretores.

Compreende-se que a proposta preliminar da PNDR era fortalecer-se enquanto política alinhada a outros programas do governo federal para melhorar a qualidade de vida e o fortalecimento da cidadania da população. O Programa “Luz para Todos” fornece energia elétrica às populações sem acesso a ela. Na área da saúde, o Programa Mais Saúde – Direito de Todos (PAC de Saúde) possibilitando ao indivíduo acesso através dos novos modelos de gestão e novos mecanismos de gerenciamento de processos assistenciais. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) busca ampliar o ingresso da população a Educação Básica, Alfabetização e Educação Continuada, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior. O PAC, apesar de não ser um típico programa de desenvolvimento regional, pode produzir forte dinamismo em territórios através dos seus investimentos em infraestrutura – portos, rodovias, aeroportos, rede de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias e assim por diante.

Dessa maneira, o PDNE preparou um conjunto de projetos para as sub-regiões do Nordeste, elencados por investimentos públicos e privados. De acordo, com os projetos previstos ou em andamento para cada sub-região, indicados na versão para discussão desse documento, foi possível observar quatro diferentes perfis: infraestrutura, agronegócio, indústria e serviços PDNE (PDNE, 2006, p. 130-145)

Com base nisso, é possível afirmarmos que há uma tendência à concentração dos investimentos em sub-regiões dinâmicas do Nordeste. Selecionamos o caso da sub-região litorânea do Nordeste, reduto de investimos públicos e privado principalmente nos estados da Bahia, Pernambuco, Ceará. A citação, a seguir, é esclarecedora e revela uma possível concentração de investimentos para as três sub-regiões litorâneas (Litorânea Sul, Litorânea Leste, Litorânea Norte).

Quanto aos projetos acima de R\$10 milhões do FNE em carteira no BNB – Banco do Nordeste (operações contratadas e em análise), para o período 2004 – 2008, é possível constatar o padrão de concentração dos investimentos privados em três sub-regiões. A Litorânea Sul desponta como aquela onde, de longe, são maiores as aplicações do FNE. Enquanto nessa sub-região está sendo aplicado R\$ 1,3 bilhão desse Fundo, Litorânea Leste, segunda sub-região em captação de recursos do FNE, está recebendo R\$ 728 milhões, e a Litorânea Norte, R\$ 693 milhões. Somadas, essas três sub-regiões captam 78% de todos os investimentos desse Fundo (MI-PDNE, 2006, p.132).

A comparação entre as sub-regiões com maiores investimentos (Litorânea Sul, Litorânea Leste e Litorânea Norte) com a sub-região com maior fragilidade econômica e social (Sertão Norte), a coloca em segundo plano. Indo em sentido contrário do que propôs a PNDR que se comprometeu em investir em sub-regiões de baixa renda. Os dois grandes projetos que estão em andamento no Sertão Norte são o da Integração do Rio São Francisco e a ferrovia Transnordestina, os investimentos estão concentrados em duas grandes obras de infraestrutura, restando poucos investimentos para a área social. Os projetos em indústrias permanecem concentrados no litoral do Nordeste, com ressalva para alguns projetos com esse perfil localizados em outras sub-regiões.

O FNDR, proposto como parte da Reforma Tributária em 2003/2004 no Congresso Nacional não obteve um parecer favorável. A PNDR continuou dependente das fontes de recursos dos Fundos Constitucionais, estabelecidos pela Constituição de 1988. Por conta disso, as suas metas nos setores de infraestrutura econômica; inovação; capacitação de recursos humanos; assistência técnica, apresentadas em seu documento e entendidas como vitais à transformação das dinâmicas regionais não tiveram o respaldo de um fundo de financiamento específico (SDR, 2012).

Esse cenário nos ajuda a compreender a limitada abrangência da PNDR e PNDE a um plano pontuado em infraestrutura e logística. A ausência do Fundo de Investimentos da PNDR favoreceu a atração de investimentos públicos e privados para a sub-região litorânea. Esse panorama reafirma a concentração de recursos em sub-regiões dinâmicas nordestina, alocando a Zona da Mata, o Agreste e o Sertão como sub-regiões marginais.

É importante salientar que somente projetos em infraestrutura e indústria não são medidas suficientes para o desenvolvimento do Nordeste. Celso Furtado, em seu livro *Brasil: a Construção Interrompida* apresenta alternativas para a superação do subdesenvolvimento, afirmando que a pobreza em massa é resultado da privação ao acesso à moradia e a terra e como problema estrutural não encontra solução nos mecanismos do mercado. A exclusão de importantes segmentos da população da atividade política pode ser contornada com formas de organização social capaz de incluir esses segmentos da população. O ativo mais importante na distribuição de renda é a capacitação do fator humano, ou seja, é preciso capacitar a população privada de habilitação profissional, como a alfabetização, por intermédio do aumento da poupança permitida pela redução de consumo dos grupos de alta renda. A autonomia tecnológica desponta como medida crucial e é determinada pela aplicação de recursos na pesquisa científico-tecnológico. Por fim, o teórico esclarece que importantes modificações estruturais não podem ser realizadas com ausência de um projeto político e sua adesão pela população (Furtado, 1992, p. 56/57).



## Bibliografia

- Araújo, T. B. (2000), Por uma política de desenvolvimento regional. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase.
- Bielschowsky, R. (2004), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Cardoso, J. C. e Gimenez, D. M. (2012), *Planejamento e Desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010*. Texto de Discussão nº 1690, IPEA. Brasília, janeiro.
- Carvalho, F. F. (2001), *Da Esperança à Crise - A Experiência das Políticas Regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia, Unicamp, Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2006), *A extinção da SUDENE - um marco das transformações na política de desenvolvimento regional*. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia. Tese (doutorado).
- \_\_\_\_\_. (2011), SUDENE: Do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno. Amaral, J. e Carrillo, J. (org), *Trajетórias de desenvolvimento local e regional: uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México*. Rio de Janeiro, RJ: E-papers.
- Carvalho, O. (1998), *A Economia Política do Nordeste (seca, irrigação de desenvolvimento)*. Rio de Janeiro: Campus, Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2003), Nordeste: a falta que o planejamento faz. In: Gonçalves, M. F., Brandão, C. A., Galvão, A. C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo, SP: Editora Unesp; ANPUR.
- Castro, A. B. (1980), *O Desenvolvimento Recente do Nordeste. 7 ensaios sobre a economia brasileira*, 3ª ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, Vol.2.
- Cohn, A. (1978), *Crise regional e planejamento – o processo de criação da SUDENE*. São Paulo: Ed. Perspectivas.
- Diniz, E. e Boshi, R. (2011), Uma nova estratégia de desenvolvimento? Artigo apresentado no 8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Eli%20Diniz%20e%20Renato%20Boschi%20-20Uma%20nova%20estrat%C3%A9gia%20de%20desenvolvimento.pdf>.
- Ferreira, A. (2009), Da invenção criadora do GTDN à reinvenção do futuro na década perdida. In: *O Pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Banco do Nordeste.
- Furtado, C. (1959), *A operação nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
- \_\_\_\_\_. (1985), *A fantasia organizada* (memórias). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1992), *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (2007), *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- Goodman, D. e Albuquerque, R. (1974), *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

- Gumiero, R. G. (2011), *Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal, com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado*. São Carlos: UFSCar-Programa de Pós Graduação em Ciência Política (Dissertação de Mestrado).
- GTDN. (1997), Uma política de Desenvolvimento para o Nordeste. In: *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 387-432, out./dez.
- Ministério de Integração Nacional; Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. (2005a). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília. Agosto.
- \_\_\_\_\_. (2005b). *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido*. Versão para Discussão. Brasília. Novembro.
- \_\_\_\_\_. (2006) *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI – Versão para Discussão*. Recife, Abril.
- \_\_\_\_\_. (2010), *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Ministério da Integração Nacional (MI) e Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF.
- Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) (2012). Documento de referência I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, julho. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>.
- Mollo, M. L. R. e Fonseca, P. C. D. (2013), Desenvolvementismo e novo-desenvolvementismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, abril-junho.
- Myrdal, G. (1965), *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga.
- Oliveira, F. (2006), *Elegia para uma Re(li)gião*. Rio de Janeiro: Boitempo.
- Rodriguez, O. (2009), *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Singer, H. W. (1962), *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.
- SUDENE. (1966a), *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*.
- \_\_\_\_\_. (1966b), *Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*.