



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS (PPGSA)

NARCAÂNGELA QUEIROGA DA SILVA

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE BRASILEIRO:
Uma abordagem histórica

POMBAL - PB

2017

NARCAÂNGELA QUEIROGA DA SILVA

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE:

Uma abordagem histórica

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Sistemas Agroindustriais do PPGSA\CCTA.

Orientadores:

Prof D.Sc. Patrício Borges Maracajá

Profª M. Sc. Aline Carla de Medeiros

POMBAL - PB
2017

S586p Silva, Narcaângela Queiroga da.
As políticas de desenvolvimento do Nordeste brasileiro: uma abordagem histórica / Narcaângela Queiroga da Silva. – Pombal, 2018. 40 f.

Dissertação (Mestrado em Sistemas Agroindustriais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar, 2018.
"Orientação: Prof. Dr. Patrício Borges Maracajá".
"Co-orientação: Profa. Ma. Aline Carla de Medeiros".

I. Nordeste brasileiro. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Políticas públicas. I. Maracajá, Patrício Borges. II. Medeiros, Aline Carla de. III. Título.

CDU 338.1(812/813)(043)

NARCAÂNGELA QUEIROGA DA SILVA

**AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE:
Uma abordagem histórica**

Aprovada em: 1º de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof D. Sc. Patrício Borges Maracajá - (UFCG/POMBAL)
Orientador

Profª D. Sc. Aline Carla de Medeiros – (UFCG/POMBAL)
Orientadora

Prof D.Sc. Francivaldo Gomes Moura - (UFCG/SOUSA)
Examinador Interno

Profª D.Sc. Ana Paula Medeiros dos Santos Rodrigues
Examinadora Externa
POMBAL - PB
2017

Ao meu Deus e a meus pais,
dedico este trabalho.
Sonhar, nunca desistir!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela minha vida e por todas as graças recebidas a cada dia, por me dar saúde, sensatez, força, disciplina, foco e uma fé inabalável para que eu tenha o merecimento de realizar esse sonho. Agradeço por todos os anjos que Deus colocou e coloca no meu caminho quando eu mais preciso. Seria impossível descrever todos, e sem essas pessoas eu não chegaria á conclusão desse curso.

Dedico a minha Mãe Maria Nereide Queiroga da Silva e a meu Pai Francisco Bezerra, por todo incentivo e por me apoiarem sempre em tudo que faço sem vocês eu não seria nada!

A minha orientadora professora Dr^a Aline Carla de Medeiros por ser apoio, dedicação, competência e especial na atenção nas revisões e sugestões. Obrigado!

A meu orientador o Prof D.Sc. Patrício Borges Maracajá, que acreditou em meu potencial de uma forma a que eu não acreditava ser capaz de corresponder. Sempre disponível e disposto a ajudar, saiba que tenho uma imensa gratidão por ter confiado que eu chegaria à conclusão desse trabalho. A te me falta palavras, obrigado por ser o amigo e o “pai de todos”.

Aos professores que destinaram parte do seu precioso tempo para participarem desta banca. Muito obrigado.

A todos os professores do mestrado de alguma forma contribuíram para minha formação.

E a todos os meus Colegas do Mestrado 2015.1, foi muito bom vivenciar tudo isso com vocês, momentos inesquecíveis ficaram guardados para sempre.

RESUMO

Este trabalho, de natureza bibliográfica, teve por objetivo principal, analisar as políticas públicas instituídas com o objetivo de desenvolver o Nordeste brasileiro. Assim, num contexto histórico, abordou as políticas públicas, instituídas pelo governo federal com o objetivo de desenvolver o Nordeste brasileiro. Inicialmente, privilegiou-se o Nordeste, focalizando seus aspectos naturais e a problemática da seca. Em seguida, discutiu-se a formação econômica da região, mostrando as causas de sua decadência econômica e do agravamento das desigualdades regionais. Em ato contínuo, abordou-se as políticas públicas instituídas para promoverem o desenvolvimento do Nordeste. Por fim, concluiu-se que apesar da ação da SUDENE ter desenvolvido um pouco a região, essa ação não foi capaz nivelá-la, economicamente, às demais regiões do país.

Palavras-chave: Nordeste. Políticas públicas. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This work, of bibliographical nature, had for main objective, to analyze the public politics instituted with the objective of developing the Brazilian Northeast. Like this, in a historical context, it approached the public politics, instituted by the federal government with the objective of developing the Brazilian Northeast. Initially, the Northeast was privileged, focalizing your natural aspects and the problem of the drought. Initially, the Northeast was privileged, focalizing your natural aspects and the problem of the drought. Soon after, the economical formation of the area was discussed, showing the causes of your economical decadence and of the worsening of the regional inequalities. In act continue, it was approached the public politics instituted for us to promote the development of the Northeast. Finally, it was ended that in spite of the action of SUDENE to have developed a little the area, that action was not capable you level her, economically, to the other areas of the country.

Keys-Word: Northeast. Public politics. Development.

LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CTRPAN	Comissão Técnica de Reflorestamento e os Postos Agrícolas do Nordeste
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DNOSC	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ETENE	Escritório Técnico de Estudos do Nordeste
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PROHIDRO	Programa de Irrigação do Nordeste Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos a Agroindústria do Norte e Nordeste
PROVALE	Programa Especial para o Vale do São Francisco
SUDENE	Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CARACTERIZAÇÃO DO NORDESTE	12
2.1 ASPECTOS GERAIS DO NORDESTE BRASILEIRO	12
2.2 A PROBLEMÁTICA DA SECA	14
2.3 O PROCESSO DE COLONIZAÇÃO DO NORDESTE	16
2.4 A QUESTÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	18
2.5 A DESIGUALDADE REGIONAL	19
3 A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO NORDESTE BRASILEIRO	20
3.1 OS CICLOS ECONÔMICOS DO NORDESTE	20
3.1.1 O ciclo da cana-de-açúcar	21
3.1.2 O ciclo do gado	22
3.1.3 A lenta decadência do Nordeste	23
3.2 A QUESTÃO NORDESTE	26
4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	27
4.1 FASE DO COMBATE ÀS SECAS DO NORDESTE	28
4.2 FASE DAS SOLUÇÕES E OBRAS DE ENGENHARIA	29
4.3 DAS OBRAS DE ENGENHARIA PARA A PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA: Transição na política anti-seca	30
4.4 A FASE DO DESENVOLVIMENTO PLANEJADO	31
4.5 AS AÇÕES VOLTADAS PARA O SETOR AGRÍCOLA DO NORDESTE E AS POLÍTICAS DE EMERGÊNCIA	33
4.6 A REALIDADE DO NORDESTE ATUAL	36
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
7 REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

O Nordeste é a área geo-econômica de povoamento mais antigo no Brasil. Sua estrutura sócio-econômica está solidamente enraizada no passado agrário exportador. Desde seu surgimento até hoje, essa tem sido a região de maior concentração de renda no país.

No país, a referida região é a que apresenta maiores desigualdades sociais, com um marcante nível de pobreza e um alto nível de destruição ambiental.

De acordo com Andrade (1993), a estrutura agrária, marcada pelo binômio latifúndio/minifúndio, e a dominação do capital mercantil sobre a circulação das mercadorias são fatores históricos e geográficos que ajudam a explicar o atraso dessa região.

Os projetos industriais e agropecuários, incentivados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), apesar de terem integrado o Nordeste ao restante da economia nacional, não foram capazes de romper o círculo vicioso da pobreza urbana e rural da região.

Segundo Moreira (2004, p. 112),

Quando observamos a evolução da participação da renda per capita das regiões brasileiras, vemos que o Centro-Sul ultrapassa a média nacional e que a Região Norte vem aumentando significativamente sua renda. Entretanto, o Nordeste permanece quase nos mesmos níveis que apresentava em 1940, apesar das políticas de desenvolvimento regional postas em prática após 1959 - com a criação da Sudene, que tinha como principal objetivo reduzir as disparidades regionais de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul.

A proposta de industrialização da Região Nordeste, promovida pela Sudene, facilitou a integração produtiva do domínio agrário-mercantil nordestino à economia nacional. No entanto, foram os grandes projetos da década de 1970 que criaram condições para o crescimento econômico da região, seja no Pólo Petroquímico de Camaçari, nos arredores de Salvador, seja nos grandes projetos de irrigação, ao longo do vale do São Francisco.

O presente trabalho - de natureza bibliográfica, teve por objetivo geral, analisar as políticas públicas instituídas com o objetivo de desenvolver o Nordeste brasileiro, além dos seguintes objetivos específicos: identificar os principais problemas sócio-econômicos da região nordestina; dimensionar potencialidades econômicas do Nordeste brasileiro e diagnosticar o melhor modelo de desenvolvimento para o Nordeste.

No primeiro capítulo, após caracterizar o espaço físico da região, focaliza-se a problemática da seca e a questão da estrutura fundiária. Num segundo momento, aborda-se a

formação econômica do Nordeste brasileiro, enumerando-se seus ciclos econômicos e as causas de sua decadência econômica, que aumentou a questão das desigualdades regionais.

O terceiro capítulo focaliza as políticas públicas, instituídas pelo governo federal, visando o desenvolvimento da referida região. Nele, aborda-se as quatro fases que caracterizam o processo de intervenção estatal na região, citando ainda as ações voltadas para o setor agrícola e as políticas de emergência.

2 CARACTERIZAÇÃO DO NORDESTE

O Nordeste é uma região de contrastes, nos aspectos naturais, humanos e econômicos. Geograficamente, é definido como uma das cinco regiões que compõe o território brasileiro. No presente capítulo será mostrado como se caracteriza o espaço físico dessa região, bem como a problemática das secas e os demais fatores que propiciaram o alargamento das desigualdades sociais.

2.1 ASPECTOS GERAIS DO NORDESTE BRASILEIRO

Com uma área de 1.548.672 km², a região Nordeste é composta por nove Estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) e apresenta em seu território, os seguintes domínios morfoclimáticos: o Sertão (região da caatinga semi-árida), a Zona da Mata, o Agreste e o Meio-Norte.

Segundo Garcia (1999, p. 19), a Zona da Mata corresponde à fachada atlântico-oriental da região, estendendo-se do Rio Grande do Norte à Bahia. Sob um clima tropical úmido, com índices pluviométricos elevados (1.500mm a 2.500mm anuais), concentra a maioria dos habitantes do Nordeste e os principais centros urbanos (Recife, Salvador), contando com uma rede urbana desenvolvida. Nas proximidades desses centros, localizam-se os principais pólos industriais da região, que se diversificou e se expandiu a partir da ação da Sudene, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970.

O Agreste, por sua vez, constitui uma estreita faixa de transição entre a Zona da Mata e o Sertão, estendendo-se do Rio Grande do Norte ao nordeste da Bahia, mas ocupando essencialmente a porção oriental e o rebordo da chapada da Borborema (Pernambuco e Paraíba). Esse domínio apresenta um clima tropical semi-árido, “embora de chuvas com índices mais altos que no Sertão. É o Agreste uma região menos sujeita a seca do que o Sertão, apesar de igualmente afetada nas grandes estiagens” (Garcia, 1999, p. 19).

No Agreste, a pluviosidade diminui para oeste, mas permite a prática de uma agricultura que tem por base a pequena e a média propriedades, com o predomínio da policultura de gêneros alimentícios, como: feijão, milho, mandioca e das culturas comerciais de agave e de algodão. Caruaru e Campina Grande se destacam como centros regionais. Por sua vez, o Meio-Norte, compreendendo o Estado do Maranhão e uma faixa ao longo do vale do Parnaíba piauiense, constituiu uma zona de transição para a Amazônia. Estende-se pelos

terrenos da bacia sedimentar do Maranhão-Piauí, e apresenta elevados índices pluviométricos na sua porção oeste (mais de 2.000mm anuais), com um clima mais seco a leste e a sudeste.

Registra ainda Garcia (1999, p. 23), que o Meio-Norte

[...] Somente é atingido pela escassez de chuvas nos grandes ciclos secos, como o iniciado em 1979. Na parte do Piauí, ainda possui alguns rios temporários, mas a quase totalidade dos seus cursos d'água são rios permanentes, alguns deles caudalosos, como o Parnaíba, entre Piauí e Maranhão, o Itapecuru, o Mearim, o Grajuá e o Pindaré, estes no Maranhão.

Na cobertura vegetal do Meio-Norte destacam-se os babaçuais e os carnaubais, que constituem importante recurso extrativo, numa economia voltada principalmente para a agricultura tradicional de algodão, cana-de-açúcar e arroz. Sua principal cidade (e porto, em Itaqui) é São Luís, notável pelo patrimônio arquitetônico colonial.

O Sertão é caracterizado, sobretudo, pelo domínio do clima semi-árido, abrangendo grande parte da região Nordeste. Compreende boa parte do interior do Piauí, praticamente todo o Ceará, a porção norte-ocidental do Rio Grande do Norte, toda a porção ocidental da Paraíba e de Pernambuco, e uma faixa menor de Alagoas e de Sergipe, além de praticamente todo o interior da Bahia. Essa área, chamada de Polígono das Secas, delimita o domínio do semi-árido e estende-se para além dos limites administrativos do Nordeste, incluindo o norte de Minas Gerais.

Segundo Duque (2004, p. 38), a paisagem sertaneja é marcada pelas grandes extensões pediplanizadas¹, drenadas por rios temporários e cobertas pela caatinga. As chuvas, poucas e irregulares, que caracterizam o clima tropical semi-árido, ficam abaixo dos 600 mm anuais em praticamente todo o Sertão.

Área tradicionalmente voltada para a pecuária bovina, praticada de forma extensiva em grandes latifúndios, o Sertão possui as mais baixas densidades demográficas da região e é tradicional foco de emigração, sobretudo por ocasião das secas, que podem durar vários anos, como a que assolou a região no final dos anos 70 e início dos anos 80.

Nas poucas áreas úmidas e férteis, como os Brejos, como no vale do Cariri cearense, pratica-se uma agricultura comercial com os produtos: algodão, cana-de-açúcar, gêneros alimentícios. E na zona litorânea do Ceará e do Rio Grande do Norte, varrida pelos ventos alísios, extrai-se o sal marinho. A agricultura irrigada, sobretudo frutas, vem-se expandindo no vale do São Francisco.

¹ Extensões pediplanizadas: Vastas superfícies planas resultantes da coalescência de pedimentos sobre a qual podem se destacar formas residuais de relevo (inselbergs) (Duque, 2004, p. 41).

Na concepção de Barbosa (2003, p. 15), o semi-árido brasileiro é marcado pela singularidade de ser a única região semi-árida tropical do planeta, pela diversidade ecológica decorrente de seus diversos ambientes naturais, pela persistente situação de miséria e pobreza da maioria da população, especialmente aquela que vive nos espaços rurais.

O chamado polígono das secas compreende uma extensão de aproximadamente 936.993 Km²; apresentando uma grande diversidade climática, destacando-se áreas muito secas, áridas em certos pontos, como no sertão paraibano de Patos e no sertão baiano do Razo da Catarina, onde as precipitações pluviiais caem a menos de 300 mm anuais. Essas precipitações, além de pouco expressivas, se concentram em poucos meses, fazendo com que a uma curta estação chuvosa se siga uma longa estação seca.

2.2 A PROBLEMÁTICA DA SECA

De acordo com Garcia (1999, p. 65), o primeiro registro histórico sobre as secas no Brasil foi feito pelo cronista Fernão Cardim, que, numa viagem por Pernambuco e Bahia, em 1587, encontrou “uma grande seca e esterilidade na província (Pernambuco) e que desceram do sertão, apertados pela fome, socorrendo-se aos brancos, quatro ou cinco mil índios”.

Tratando das secas já registradas no Nordeste brasileiro, Guerra (1981, p. 24) relaciona as ocorridas nos períodos de 1710-1711, 1723-1727, 1736-1737, 1744-1745, 1777-1778 e afirma que no século XIX, também ocorreram estiagens nos períodos de 1808-1809, 1824-1825, 1835-1837, 1844-1845 e de 1877-1879.

De acordo com Andrighetti (1998, p. 19),

Entre 1877 e 1879, uma prolongada estiagem castigou a população nordestina. Pela primeira vez, a seca deixava de ter caráter regional e passava a preocupar toda a Nação. Assim, o imperador do Brasil, D. Pedro II, ‘sensibilizado’ com a situação, afirmou ao país: ‘Não restará uma única jóia na Coroa, mas nenhum nordestino morrerá de fome’.

Na seca de 1877, registrou-se na região um obituário superior a quinhentas mil vidas. Como todo fenômeno natural, as estiagens vem se repetindo ao longo dos tempos. Posterior a essa grande estiagem, registrou-se duas outras: nos anos de 1915 e de 1932, que marcaram fortemente o povo nordestino.

Ainda segundo Guerra (1981, p. 25).

No século XX, foram considerados secos os anos: 1903-1904, 1908, (Rio Grande do Norte), 1915, 1919, 1930-1932, 1942, 1953 (Rio Grande do Norte e Paraíba),

1958, 1970 e 1976, esta uma 'seca verde', parcial, porque o inverno interrompeu no meio, embora extensas áreas tenham sofrido a seca total, especialmente na Bahia. Foi normal 1977, apesar das más expectativas, já que 1777 e 1877 deixaram marcas indeléveis. Também normal foi 1978. Já 1979 foi considerado ano seco em todo o Nordeste, assim como 1980, embora neste último ano, abundantes hajam sido as precipitações dos dois primeiros meses, para a seguir se tornarem escassas, acarretando a perda quase total das lavouras de milho e feijão.

A seca de 1915 foi devastadora, ceifando a vida de muitos nordestinos. No entanto, outra seca que causou problemas foi

A grande seca de 1932 começou realmente em 1926, quando as chuvas foram irregulares, irregularidade que se acentuou a cada ano seguinte. Em 1932, caíram chuvas finas em janeiro, mas cessaram totalmente em março. Até o início do atual ciclo seco, foi a seca de 1932 a maior até então registrada em termos territoriais. Atingiu uma população de cerca de três milhões de pessoas, habitantes de uma área de 650 mil quilômetros quadrados (Garcia, 1999, p. 64).

A seca de 1932 trouxe sérios transtornos. Grandes levas de famintos, invadindo várias cidades sertanejas, assaltavam casas de comércio ou investiam inopinadamente contra os feirantes, estabelecendo uma atmosfera de pânico em todo o Nordeste. Os flagelados que conseguiam alcançar as capitais eram logo enviados para locais afastados dos centros urbanos, curtindo a sua miséria física longe dos olhos das suas populações, amedrontadas como se estivesse diante de um inimigo comum.

O Governo Provisório autorizou o início de muitas obras na região atingida. De forma diferente, a antiga Inspetoria de Obras Contra a Seca (IFOCS), concentrou-se na construção de açudes, deixando de lado a construção de ferrovias e a ampliação dos portos, como fizeram os governos anteriores. Na época, ocupava o Ministério da Viação e Obras Públicas, o paraibano José Américo de Almeida, cuja atuação de forma consciente e responsável à frente daquela pasta, salvou a vida milhares de nordestino.

Afirma Guerra (1981, p. 68), que da ação do Governo Revolucionário:

[...] surgira os açudes originalmente denominados: Estreito, Ema, Feiticeiro, Choro, General Sampaio, Jaibara, no Ceará; Riacho dos Cavalos, Pilões, Santa Luzia, Piranhas, São Gonçalo, Condado e Soledade (arrastando-se desde 1912), na Paraíba; Macaúbas, na Bahia; Lucrecia, Itans, Inharé, no Rio Grande do Norte. Vários outros açudes então iniciados foram concluídos após a década de 30, como Coremas, na Paraíba, que foi por muito tempo o maior do Polígono.

No entanto, depois de 1937, a IFOCS passou a viver um período difícil, com verbas insuficientes para o pleno desempenho de suas tarefas. Contudo, ainda no auge da seca de

1932, o governo central criou a Comissão Técnica de Reflorestamento e os Postos Agrícolas do Nordeste.

De acordo com Guerra (1981, p. 73), o plano de trabalho desenvolvido por essa comissão trouxe a instalação de vários viveiros, no Nordeste de preferência junto a açudes, onde seriam estudadas forrageiras arbóreas, árvores frutíferas, madeira de lei, etc. Assim, “nasceram do Piauí à Bahia os viveiros Pirajá, Crato, Lima Campos, Mundo Novo, São Gonçalo, Condado, Saco, Palmeira dos Índios, Queimadas e Tucano”.

2.3 O PROCESSO DE COLONIZAÇÃO DO NORDESTE

Segundo Andrade (1993, p. 14), o povoamento do Nordeste brasileiro iniciou-se na primeira metade do século XVI, quando, em sua porção oriental, quando foram fundadas Olinda (1537) e Salvador (1549). Estes primeiros núcleos de ocupação humana, “foram os pontos de irradiação da ocupação portuguesa que utilizou, inicialmente, as terras das várzeas da zona da mata pernambucana e os massapês do Recôncavo Baiano”.

A cana-de-açúcar foi, assim, o fator de fixação da população, no primeiro século de colonização, e foi essa concentração demográfica que determinou a expansão para o interior, à procura de áreas de criação de gado, enquanto a necessidade de expulsar os franceses determinou que, em menos de um século, fosse feita a conquista e ocupação de todas as terras do litoral, desde o sul da Bahia até a foz do Amazonas (Andrade, 1993, p. 14).

A cultura canavieira foi introduzida na chamada Zona da Mata (área de mata Atlântica que vai do Rio Grande do Norte a Sergipe), como monocultura em grandes propriedades, com a utilização do trabalho escravo de negros trazidos da África.

A cana-de-açúcar e o gado foram as atividades pioneiras do processo de ocupação do espaço. A ocupação do semi-árido nordestino está historicamente vinculada à atividade pecuária, base econômica da região por alguns séculos. O sistema de grandes fazendas, originárias das sesmarias, é a forma típica de ocupação do território. A criação de gado e a indústria da charqueada constituíram o apogeu desse sistema, que ficou conhecido na história pátria como o ‘ciclo do gado’ ou ‘ciclo do couro’, conforme definiu Abreu (1998, p. 135).

A penetração para o interior iniciou-se ainda no século XVI e articulou-se em torno da criação de animais destinados ao trabalho nos engenhos (transporte de cana e movimentação da moenda, por exemplo) e à alimentação.

No Sertão, predominou deste o princípio, uma economia principalmente de subsistência. Contrariando, desta forma, o tipo de exploração do litoral, que possuía um modelo agrícola voltado para o mercado externo. O desenvolvimento dessas atividades com base na concessão de sesmarias, acrescidas com a expansão do algodão no século XIX, foi propiciando o surgimento de núcleos de povoamento que deram origem às primeiras vilas e permitindo o surgimento posterior das cidades.

Informa ainda Andrade, (1993, p. 16), que no século XVIII, a cultura do algodão

[...] fez confluir para algumas áreas do sertão um contingente populacional ponderável, provocando o desenvolvimento de áreas de cultura de alimentos nas "ilhas", chamadas de brejos ou de serras frescas. Brejo é a denominação dada, no Nordeste, às áreas úmidas isoladas no semi-árido; às vezes os brejos se localizam sobre serras, mais expostas aos ventos úmidos de sudeste ou de nordeste, às vezes nas encostas ou ainda nos vales dos rios que descem das áreas mais altas e correm no pediplano. Ainda hoje os maiores adensamentos populacionais do semi-árido se localizam nos brejos onde se desenvolvem culturas as mais diversificadas: cana-de-açúcar, fruteiras, café, legumes, etc.

Deve-se também registrar que até meados do século XVII havia poucos núcleos urbanos no Nordeste brasileiro, quase todos localizados no litoral. A ocupação do território nordestino não tinha ultrapassado 100 km em direção ao interior. Assim, nessa região:

O aumento populacional foi acompanhado pela diversificação das atividades econômicas no Sertão semi-árido. A criação de animais deu margem ao desenvolvimento da indústria de charque, a carne seca e salgada, cortada em mantas. A nova atividade visava abastecer, principalmente. Um mercado consumidor distante da região, constituído pela população trabalhadora das áreas de mineração do Centro-Sul, em plena expansão no século XVIII (Andrighetti, 1998, p. 15).

A consolidação da ocupação do interior nordestino somente ocorreu no final do século XVIII, quando se estruturam as primeiras povoações nos sertões da Paraíba, do Rio Grande do Nordeste e Ceará. Os desbravadores que chegaram a esses pontos eram oriundos da Zona da Mata pernambucana e do Vale do São Francisco, onde já existia uma estrutura populacional organizada, com grandes fazendas e agricultura desenvolvida.

No entanto, “grandes áreas do oeste da Bahia, do sul do Piauí e do Maranhão, por terem permanecido sem acesso fácil aos centros urbanos do litoral por mais de três séculos, continuam sub-povoadas” (Andrade, 1993, p. 16). Assim, aos poucos, essas áreas vem sendo valorizadas e a migração para as mesmas intensificada, graças a construção das rodovias que integraram o território nordestino tanto às capitais dos Estados como ao Centro-Sul.

Em síntese, o processo de ocupação dos sertões nordestinos se caracterizou-se pelo predomínio de grandes fazendas de gado, originárias das concessões de sesmarias ainda no período colonial. O mesmo também ocorreu no litoral, onde as concessões deram origem aos engenhos de cana-de-açúcar. Foi, portanto, essa forma de ocupação que estimulou a questão da terra, tão secular no Nordeste.

2.4 A QUESTÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

O Nordeste foi a primeira região de povoamento e colonização portuguesa. Até meados do séc. XVIII, constitui a área mais populosa e próspera do Brasil Colonial, com uma economia exclusivamente agrário-exportadora que, entrando em crise, não foi capaz de permitir o desenvolvimento de setores mais modernos e dinâmicos, voltados para o mercado interno.

Esta herança da estrutura colonial explica o fato de o Nordeste ter se tornado a região mais caracterizadamente subdesenvolvida do país, com contrastes sociais exacerbados, com grandes contingentes populacionais marcados pela miséria, com uma estrutura fundiária que provoca contínuo fluxo imigratório para os grandes centros urbanos regionais (Recife, Salvador, Fortaleza) e para outras regiões do país (sobretudo Sudeste e Norte).

Na concepção de Andrighetti (1998, p. 11), “o Nordeste de hoje é o resultado histórico do tipo de ocupação efetivado em nosso país pela metrópole portuguesa”. Para o Nordeste, o português trouxe inicialmente a cana-de-açúcar, após seu plantio ter fracasso no Sudeste do Brasil. Por sua vez, o modelo de produção adotado, permitiu, desde o princípio, a concentração de terras.

O uso da mão-de-obra escrava perdurou no Brasil durante quase quatro séculos, e, mesmo com a transição para o trabalho livre, as relações de propriedade e produção não se modificaram muito. A renda continuou concentrada nas mãos dos proprietários de terras enquanto aos trabalhadores rurais cabia apenas um salário para o seu sustento, e, por vezes, nem isso.

De acordo com Furtado (1997), mesmo com a utilização de mão-de-obra escrava, a economia açucareira brasileira e principalmente o complexo econômico nordestino atravessavam por crises no setor exportador.

Em resumo, a economia nordestina açucareira resistiu por mais de três séculos às crises do setor externo e recuperava-se sempre que o mercado externo consumidor oferecesse condições.

2.5 A DESIGUALDADE REGIONAL

Segundo Moreira (2004), há muito tempo o Nordeste vem se caracterizando como uma área atrasada no contexto econômico do país, fato que pode ser comprovado, por exemplo, quando se analisa a participação da região na composição do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Em 1996, o conjunto dos nove estados nordestinos contribuía com cerca de 13%, do PIB nacional, valor quase três vezes menor que aquele registrado no Estado de São Paulo.

Comparando-se a evolução da economia do Nordeste com a do país nas três últimas décadas, constata-se que ambas cresceram praticamente no mesmo ritmo nos anos 70. Na década seguinte, o ritmo de crescimento da economia regional foi muito maior, quase o dobro da média nacional, embora o país sofresse os efeitos da profunda crise econômica que sobre ele se abateu. Numa retrospectiva de 1970 a 1995, a economia nordestina teve um ritmo de crescimento ligeiramente superior à média nacional.

As disparidades no interior da região são também bastante significativas. Assim, os três estados de maior expressão econômica Bahia, Pernambuco e Ceará - geram cerca de dois terços do PIB regional. Num extremo, temos a Bahia, que sozinha contribui com cerca de um terço da geração das riquezas da região e no outro, o vizinho Estado de Sergipe, que contribui com menos de 4% (Moreira, 2004, p. 241).

Além da difícil situação econômica, o Nordeste possui alguns dos mais sérios problemas sociais do país. As precárias condições sociais de grande parte dos habitantes da região podem ser avaliadas, por exemplo, por um índice criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Assim sendo, pode-se concluir que o Nordeste brasileiro é economicamente subdesenvolvido, fato que explica a migração de sua população, que busca, em outras regiões, melhores condições de vida. Essa característica de subdesenvolvimento deriva, em grande parte, de problemas sócio-econômicos, agravados pelas adversidades do meio natural, dominado pelo Sertão, de clima semi-árido.

A desigualdade social é algo que caracteriza o Nordeste brasileiro. Programas sociais como o 'Bolsa Escola', o 'Bolsa Família', o 'Programa de Erradicação do Trabalho Infantil', foram implantados na região pelo Governo Federal com o objetivo de amenizar os problemas vividos pelas populações de baixa renda. No entanto, a sociedade tem constatado que tais programas não estão sendo utilizados da forma correta por alguns agentes públicos, que

privilegiam certos grupos em detrimento de uma grande parcela pobre da população (Moreira, 2004).

Assim sendo, é de se constatar que a desigualdade social no Nordeste do Brasil é algo que também é produzido pelos próprios governantes. Desta forma, o exercício da ética e a administração da coisa pública com seriedade, também podem ser citados como soluções a tão crônico problema.

No capítulo seguinte será abordada a formação econômica do Nordeste brasileiro, a partir de seus ciclos econômicos. Ao longo do referido capítulo também se discutirá como lentamente o Nordeste foi perdendo a sua importância econômica e como surgiu a questão das desigualdades regionais, no país.

3 A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO NORDESTE BRASILEIRO

No presente capítulo será abordada a formação econômica do Nordeste brasileiro, a partir de seus círculos econômicos, que de forma direta, contribuíram para colonização da região, inserindo-a no contexto nacional. De forma detalhada mostrar-se-á também as origens da Questão Nordeste, que se intensificou a partir da decadência econômica da região, provocada por diversos fatores.

3.1 OS CICLOS ECONÔMICOS DO NORDESTE

Numa visão histórica, a economia brasileira esteve, durante a maior parte da existência do país, voltada fundamentalmente para a produção de gêneros (alimentos, matéria-prima e metais preciosos) exigidos pelo mercado internacional. O próprio descobrimento e a ocupação do país foram resultados da expansão comercial européia em busca de produtos tropicais.

De acordo com Furtado (1997, p. 80), esse processo determinou os traços fundamentais da economia brasileira no passado: monocultura para exportação, grande propriedade territorial e trabalho escravo. Os chamados '*ciclos econômicos*' (pau-brasil, cana-de-açúcar, algodão, ouro, café, cacau, borracha e, hoje, soja), que marcam a economia brasileira, são resultados desse condicionamento da produção nacional pelo mercado externo.

3.1.1 O ciclo da cana-de-açúcar

O Nordeste, durante muito tempo, se constituiu no maior produtor do Brasil Colônia. Sua agricultura iniciou-se nesse período com a cana-de-açúcar, o cacau, o fumo, o algodão, ao lado dos produtos alimentícios como o arroz, a banana, o feijão, a mandioca e o milho.

No Nordeste brasileiro, o desenvolvimento da cultura da cana-de-açúcar se deu com a criação de engenhos e plantações com mudas trazidas pelos portugueses. Já em fins do século XVI, os estados de Pernambuco e Bahia contavam mais de uma centena de engenhos, tendo as culturas florescido de tal modo que o Brasil, até 1650, liderou a produção mundial de açúcar, com grande penetração no mercado europeu (Dias, 2004, p. 46).

A cultura da cana-de-açúcar foi feita tradicionalmente na faixa litorânea oriental que se estende, com algumas interrupções, desde o leste do Rio Grande do Norte até o Recôncavo Baiano.

Em virtude de seu caráter agro-exportador, a economia canavieira não favoreceu o florescimento da vida urbana; apenas estimulou o surgimento de cidades-pólos no litoral. Além dos dois principais pólos regionais (Recife e Salvador), surgiram outros menores: Natal (Rio Grande do Norte), João Pessoa (Paraíba), Goiana e Olinda (Pernambuco), Porto Calvo e Penedo (Alagoas), São Cristóvão (Sergipe) e Valença (Bahia), que funcionavam, sobretudo, como entrepostos comerciais (Moreira, 2004, p. 223).

Destinada à exportação, a produção do açúcar concentrou-se na chamada Zona da Mata (área de mata Atlântica que vai do Rio Grande do Norte a Sergipe), onde era cultivado em grandes propriedades, com a utilização do trabalho escravo de negros trazidos da África.

Registra Sobrinho (1986, p. 19), que

À época do seu descobrimento, o Brasil não oferecia muitos motivos de atração para os mercados da Europa, além das explorações do pau-brasil iniciadas em 1501 pelos portugueses, as quais foram relativamente pouco proveitosas. Desde cedo, ou melhor, ainda nos primeiros anos do descobrimento, a cana-de-açúcar constituiu um motivo do mais vivo interesse para a metrópole portuguesa. Em 1526 os livros de arrecadação da ‘Casa da Índia’ registravam os primeiros pagamentos de direitos da entrada, ali, de açúcar do Nordeste.

Os mais antigos engenhos do Nordeste moviam-se pela força da água, outros eram por tração animal e alguns a vapor. Deve-se registrar que a ‘civilização’ do bangüê estendeu a sua influência por um largo período sobre vida do Nordeste. Pois, o enobrecimento do produtor do açúcar levou-o a conquista do título de ‘senhor de engenho’, que passou a ser nobiliárquico, nos moldes do brando feudalismo lusitano.

Em síntese, de acordo com Sobrinho (1986), no Nordeste do Brasil, os engenhos de açúcar polarizaram a nobreza territorial que daria à monarquia a sua base espiritual e, em termos econômicos e comerciais, concentrou a burguesia, sem nítida divisória com as camadas inferiores do povo.

3.1.2 O ciclo do gado

O dinamismo da economia colonial provocou, com o tempo, o desenvolvimento de produções subsidiárias à produção principal. Assim, a pecuária desenvolveu-se extensamente no Nordeste. Ela fornecia os alimentos, o gado para o transporte e para mover os engenhos, e o couro, de extrema utilidade na colônia, principalmente para as embalagens dos produtos exportados.

Informa Holanda (1990, p. 409), que

O açúcar originou o primeiro surto da criação de gado bovino, utilizado como elemento motor nos trapiches e engenhos, e para puxar carros de lenha e açúcar. Entretanto, as próprias Ordenações Reais determinavam que a pecuária só deveria ser feita sem prejuízo da lavoura de cana-de-açúcar. Mas foi o boi que criou condições estáveis para a vida e a prosperidade coloniais, com atuação ponderável na dinâmica dos fatores que contribuíram decisivamente para a concretização de certos fatos da nacionalidade.

A pecuária teve uma importância fundamental na conquista do interior do Nordeste brasileiro e na interligação de suas várias capitanias. Pois, a penetração do gado nos sertões nordestinos colocou em contato áreas na época tão distantes e inacessíveis como o Piauí e o Maranhão, ou o alto São Francisco, e o centro econômico da colônia (a área açucareira da Bahia e Pernambuco).

No entanto esse processo não ocorreu de imediato. Num primeiro momento o gado foi criado no próprio engenho, sendo utilizado como força de tração e alimento. O senhor de engenho era o dono dos animais. Com o correr do tempo, a exigência cada vez maior de terras para o cultivo da cana-de-açúcar expulsou a boiada dos limites da área agrícola. Iniciou-se então uma segunda etapa, na qual existia uma nítida delimitação entre dois tipos de atividade, a agricultura e a pecuária, embora seguissem ainda vizinhos e interdependentes.

De acordo com Holanda (1990, p. 411), que

No decorrer do século XVIII iniciou-se a penetração efetiva do gado no Nordeste. O gado baiano do São Francisco tomou duas direções: uma para o centro da colônia, na direção das minas, e outra para o norte. Essa última corrente, chamada

dos "sertões dentro", varou a Bahia, margeou o Atlântico, pelo sertão de Jacobina e, desviando-se do Espinhaço, atingiu o rio São Francisco. Transposto este, alcançou o Gurgueia e o Canindé, afluentes da margem direita do Parnaíba. Acompanhou esse rio e invadiu o Piauí, prosseguiu até o Maranhão, onde confluuiu com o gado pernambucano que, subindo o Itapicuru, adentrava pelo sertão. Fundindo-se numa só, as duas correntes seguiram para sudeste e irromperam no Ceará.

Desde o século XVII, até meados do século XVIII a pecuária ocupou diversas regiões do interior do nordeste, tendo como centros de irradiação as capitânicas da Bahia, onde o gado ocupou terras do 'sertão de dentro' e de Pernambuco, ocupando as terras do 'sertão de fora', sempre através dos rios, ao longo dos quais desenvolveram-se os currais. Diversos rios serviram como canais de integração entre o litoral, onde se concentrava a maioria da população da colônia e as novas terras ocupadas.

Registra Abreu (1998, p. 133), que

A criação de gado primeiro se desenvolveu nas cercarias da cidade do Salvador; a conquista de Sergipe, estendeu-se à margem direita do São Francisco [...]. Foi o gado acompanhado o curso do São Francisco. O povoado maior, a Bahia, atraiu todo o da margem meridional, que para lá ia por um caminho paralelo à praia, limitado pela linha dos vaus. Mais tarde, à medida que a criação se afastou do litoral, outros caminhos se tornaram necessários.

No princípio do século XVIII, com a descoberta do ouro, quando o gado já se assenhoreara de uma área imensa ao longo das ribeiras do São Francisco, a geografia do boi no Brasil ampliou-se de maneira considerável. Partindo inicialmente das margens do São Francisco, e depois de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão, o gado do Nordeste se espalhou pela região das minas, penetrando depois em terras mato-grossenses e goianas.

Até então, o Nordeste era um grande produtor de carne bovina, exportada salgada para as regiões do Sudeste, do Centro-Oeste e do Sul. E, com a expansão das áreas de criação de criação, tais regiões foram se livrando da dependência do Nordeste, em relação à carne bovina, produzida nos sertões.

3.1.3 A lenta decadência do Nordeste

Segundo Guimarães Neto (1989), da descoberta dos portugueses à intensa atividade econômica dos primeiros três séculos de colônia e até ser elevado a Reino Unido de Portugal e Algarves, o Brasil viu o Nordeste como sua região mais desenvolvida.

Entretanto, o século XIX, todavia, iria presenciar o estabelecimento de sólidas fundações de um lento declínio relativo. Começou com a promulgação do Reino Unido, tirando-lhe a condição de centro político, ao mudar a capital para o Sudeste.

Afirma Furtado (1997, p. 53), que a economia açucareira do Nordeste brasileiro “resistiu mais de três séculos às mais prolongas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa”.

O declínio da economia açucareira nordestina iniciou no final do século XVII, principalmente, devido ao surgimento de outras áreas produtoras de açúcar para o mercado mundial, como as Antilhas. No entanto,

No final do século XVIII e início do século XIX um novo período de expansão do mercado mundial – resultante do avanço do desenvolvimento urbano-industrial europeu – levou à recuperação econômica da região. A demanda européia por açúcar e algodão (para a indústria têxtil) criou novas formas de ocupação do espaço nordestino. O algodão passou a ser cultivado no Sertão, no Agreste (faixa de transição para o Sertão) e ainda em trechos da Zona da Mata (Moreira, 2004, p. 224).

No Nordeste brasileiro, a cultura do algodão além de expandir a área de influência de Recife, possibilitou o desenvolvimento de centros urbanos intermediários, a exemplo de Campina Grande-PB, Caicó-RN e Crato-CE. Entretanto, apesar da expansão da rede de transportes e de sua importância para a ocupação regional, o século XIX marcou praticamente o fim da articulação do Nordeste ao mercado mundial. Pois, nesse período, a economia açucareira nordestina perdeu a competição para o açúcar produzido nas Antilhas.

Segundo Galvão (1994), enquanto que o Nordeste perdia sua importância, florescia no Sudeste a cultura do café, que deu novo *status* ao Brasil, no mercado mundial. E através de programas de manutenção do preço do café o Estado brasileiro drenou recursos de todas as regiões para benefício da região produtora do grão, urbanizando-a e fortalecendo seu desenvolvimento econômico.

Registra Ordenez e Quevedo (2004, p. 357), que no Sudeste brasileiro:

O desenvolvimento econômico foi acompanhado de um crescimento dos centros urbanos. Algumas cidades cresceram, principalmente aquelas próximas dos centros produtores de café e dos portos. Outras nasceram ao longo das linhas férreas que acompanhavam a expansão do café [...]. Nas últimas décadas do século XIX, novo fator viria somar-se aos demais, acentuando as diferenças entre os grandes centros e as cidades do interior e entre as várias regiões do país: o aparecimento das indústrias.

Reconhecidamente, o Sudeste produtor de café apresentava melhores condições naturais para ser a grande sede do desenvolvimento econômico brasileiro, mas, sem sombra de dúvida, a retirada de ex-cedente do Nordeste, através de mecanismos vários, contribuiu a reduzir o desenvolvimento do financiador.

Afirma Dias (2004, p. 48), que

O próprio paradigma tecnológico do vapor, que expandiu a produção cafeeira, por seu turno, desfez a importante vantagem da proximidade física nordestina com a Europa, ao aumentar substancialmente a velocidade média dos navios, superar a aleatoriedade da duração das viagens, propriedade inalienável dos veleiros, e reduzir substancialmente o custo por milha adicional navegada. O processo de interiorização, lento e continuado, foi aumentando o peso econômico das áreas mais distantes do litoral, foi expondo o Nordeste a um maior peso dos seus predominantes segmentos semi-áridos.

Nas últimas décadas do século XIX, concentrou-se no Sudeste, largos recursos do estado nacional. Um significado número de indústrias foram criadas. E, em pouco mais de dez anos - de 1874 a 1885 - o número de indústrias passou de 175 para mais de 600.

Contudo, até o os fins do século XIX, a industrialização não chegou a afetar profundamente as estruturas sócio-econômicas do país. Seus efeitos mais profundos se fariam sentir no século XX.

Informa Andrade (1993, p. 33), que o processo de industrialização ganharia importância a partir de 1870, “quando se vislumbrava a ampliação das ferrovias, o desaparecimento do sistema escravocrata - a Lei do Ventre Livre é de 1871 - e a implantação de indústrias de certo porte”.

Na década de 1930, no avançar do capitalismo brasileiro da fase de articulação mercantil para a de integração produtiva, foi a vez da adoção do modelo de substituição de importação, em cujo bojo veio o processo de integração do espaço econômico nacional. Processo esse, que

[...] contribuiu fortemente com a erosão econômica do Nordeste, através do substancial aumento dos preços internos dos produtos substituídos, produzidos principalmente no Sudeste, transferindo recursos do então liquidamente exportador Nordeste, através do comércio triangular induzido pela política cambial, da drenagem fiscal, da emigração dos em média relativamente mais capazes e da evasão do capital (Dias, 2004, p. 49).

Deve-se ainda registrar que, o estado nacional brasileiro, posteriormente formado, financiou, com recursos parcialmente do Nordeste, a modernização das relações de produção

no Sudeste. Até mesmo os processos de substituição de importação e de integração econômica nacional, foram, também em parte, financiados com recursos oriundos do Nordeste.

No entanto, o Estado nacional não pode financiar a modernização no Nordeste, quando a região começou a sentir os efeitos da acentuada desigualdade regional, em relação ao Sudeste. E por isso, de acordo com Moreira (2004, p. 225), o Nordeste tornou-se um simples “produtor de produtos agrícolas necessários para alimentar a população urbana em expansão” e um “fornecedor de grandes contingentes de mão-de-obra barata para as indústrias do Sudeste e do Sul”.

3.2 A QUESTÃO NORDESTE

Desde o descobrimento do Brasil, o Nordeste já estava capacitado para produzir açúcar, por suas condições naturais. E, por ser geograficamente mais próximo da Europa, foi eleito para fornecer este importante produto à Europa.

Tais particularidades, favoreceram o emprego de capitais judeus e holandeses na derrubada da floresta, na construção de engenhos de açúcar e no tráfico de escravos africanos, permitindo o surgimento de cidades importantes como Salvador e Olinda.

Entretanto, a luta contra a Holanda, no século XVII, não só desorganizou a produção açucareira como levou os holandeses e ingleses a desenvolverem a cultura da cana nas Antilhas, que passaram a concorrer com o Nordeste, fazendo este decair, em vários sentidos.

Afirma Andrade (1984, p. 48), que desequilíbrio existente o Nordeste e Sudeste

[...] não é um produto das condições naturais, como afirmam os autores comprometidos com as estruturas dominantes, nem das condições étnicas, mas o resultado de um processo histórico que nos foi desfavorável [...]. A decadência do Nordeste só não foi mais acentuada porque com a revolução industrial, a partir da segunda metade do século XVIII, intensificou-se a cultura do algodão na região, sobretudo no Agreste e no Sertão onde dominavam climas semi-úmido e semi-árido.

No início do século XX, o Nordeste já não desfrutava de importância no cenário nacional. Durante quatro séculos, a região produziu alimentos e matérias-primas para o mercado externo. Posteriormente, transformou-se em fornecedor de produtos primários e de mão-de-obra para as demais regiões do Brasil, que se desenvolveram mais que esta.

Abordando a ‘Questão Nordeste’, Andrade (1993, p. 61), assim se expressa:

Embora formalmente pareça contraditório, na verdade é um fato de fácil verificação que o problema regional do Nordeste é de tal magnitude que se torna nacional, levando o país à necessidade de solucionar o problema regional para resolver os grandes problemas nacionais [...]. Admitamos que a questão nordestina é regional e nacional, a um só tempo, porque o destino da região e o destino do país estão de tal forma engajados, entrelaçados, que só podem ser resolvidos conjuntamente.

Ao longo dos anos, a ‘Questão Nordeste’ se arrasta simplesmente porque as políticas oficiais, voltadas para a região, tiveram uma orientação conservadora, de consolidação e fortalecimento das estruturas existentes. A própria SUDENE criada com o objetivo de planejar o desenvolvimento do Nordeste, não conseguiu impor à região um desenvolvimento em ritmo semelhante ao do país, e, por desviar de seus objetivos, foi extinta no governo FHC.

Entretanto, apesar dos desencontros, o Nordeste é viável do ponto de vista econômico e social, apesar de ser muito mais um amálgama de regiões do que uma única região. Portanto, toda e qualquer política a ele direcionada deve atentar para essa particularidade, objetivando que o mesmo cresça sem empobrecimento e sem degradar ou dilapidar seus recursos.

No capítulo seguinte, serão abordadas as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Nordeste, dimensionando a importância destas políticas para o desenvolvimento da referida região, mostrando ainda como se deu seu processo de industrialização e modernização parcial da agricultura local.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

A ação do Estado no Nordeste se iniciou em 1877, em decorrência de uma grande seca na Região. A preocupação imediata foi amenizar os problemas do flagelo provocado pela seca, porém, resumindo-se a ‘arranjos’ e fórmulas improvisadas. Essa ação emergencial e assistencialista passa a ser a regra geral no interior das políticas públicas para a Região até a década de 1940.

Os estudos iniciais realizados durante esse período sobre a problemática das secas apontavam para a necessidade de construir açudes, barragens e estradas, o que levou o Estado a investir em tais empreendimentos, porém, de forma assistemática. A continuidade das obras sempre esteve na dependência da disponibilidade de recursos e do empenho de políticos da Região.

No presente capítulo, sob uma ótica histórica, serão analisadas as políticas públicas formuladas pelo governo federal para o desenvolvimento do Nordeste.

4.1 FASE DO COMBATE ÀS SECAS DO NORDESTE

Numa visão crítica, pode-se dizer que a ação governamental objetivando neutralizar os efeitos da prolongadas estiagens periódicas do Nordeste, tem estado condicionada à intensidade com que incide cada seca, dependendo também da existência de algum nordestino em posição chave na administração federal.

Registra Pessoa (2002, p. 26), que

Anteriormente a 1877, nem sob o prisma de curto prazo, nem sob o de longo prazo, era a seca fonte de grandes preocupações nacionais. No nível das províncias, porém, o assunto das secas merecia atenção, encontrando-se na seca de 1845 as primeiras iniciativas locais com a finalidade de socorrer as populações atingidas.

Na história do Nordeste brasileiro, o período que vai de 1845 a 1877 é marcado pela ausência de secas. E isso permitiu grandes aumentos demográficos na zona semi-árida. Assim, ao abater-se a estiagem de 1877, seu efeito devastador deve ter sido muito mais agudo em decorrência do Nordeste - pegado desprevenido ter sido inexplicável e caprichosamente poupado pela ocorrência de secas nas três décadas anteriores.

Historicamente, a primeira tentativa do Governo central de assistir a região Nordeste data ainda do período imperial (1877-1879), quando uma seca particularmente severa atingiu a área após quase trinta (30) anos de chuvas abundantes. Como parte das 'medidas de emergência' adotadas, foram construídas várias pequenas barragens e iniciados planos para algumas grandes represas. Posteriormente, diversas dificuldades e denúncias de favoritismo levaram ao estabelecimento de uma agência federal, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que substituiu os diversos 'encarregados' (Maranhão, 1984, p. 87).

Data, pois, de 1877, o início da primeira fase do combate às secas do Nordeste, cujas discussões preliminares foram realizadas no Instituto Politécnico do Rio de Janeiro, mediante os dados coletados por estudos efetuados por engenheiros na referida região. Entretanto, tais iniciativas limitaram-se apenas a discutir o problema. Somente em 1904, foram criadas as Comissões de Açudes e Irrigação, de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas e a de Perfuração de Poços.

Tais comissões, serviram de embriões à Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), oficialmente instituída em 1909, que, dez mais anos mais tarde foi transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), e, em 1945, em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Tem-se, pois, desta forma,

[...] a primeira etapa das políticas contra as secas, que se estende de 1877-79 até por volta de 1945, caracterizada pela tônica da açudagem e das obras de infra-estrutura,

de um modo que se pode denominá-la de fase das soluções e obras de engenharia ou, como querem alguns, das soluções hidráulicas. Pode-se acrescentar que inicialmente prevaleceram nesta fase os estudos básicos, seguindo-se-lhes as obras de reserva de água e de abertura de estradas (Pessoa, 2002, p. 27-28).

Entretanto, como as medidas até então adotadas não supriram os efeitos desejados, outras medidas foram colocadas em prática, visando o aproveitamento dos recursos hídricos da região. Assim, criou-se a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945, e, três anos mais tarde, instituiu-se a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). Historicamente, essa fase de transição foi completada em 1953, com a criação do Banco do Nordeste.

Em 1958, o governo pressionado pelo impacto de uma nova e grande seca, que assolava o Nordeste, lançou mão das modernas técnicas do planejamento regional, inaugurando a fase mais abrangente das soluções para o fortalecimento da referida região, denominada de etapa do desenvolvimento programado.

4.2 FASE DAS SOLUÇÕES E OBRAS DE ENGENHARIA

Ainda na primeira metade do século XIX, começou-se a defender a utilidade dos açudes e das obras para represamento de água, no Nordeste. Alguns técnicos chegaram a recomendar a abertura de um canal ligando o rio São Francisco ao Jaguaribe, com o objetivo principal de revitalizar a economia da região já em decadência, após o fortalecimento do crescimento da cultura do café no Sudeste.

Afirma Pessoa (2002, p. 28-29), que

A seca de 1877 veio mostrar que o fenômeno crescia em proporções como resultado do despreparo do sistema de produção para enfrentar a crise de escassez de água, endossando a idéia de que pelas obras de açudagem se daria o indispensável apoio para que a agricultura enfrentasse os flagelos do clima. Reforçada pela missão do engenheiro inglês J. Revy ao Nordeste do Brasil em fins do século passado, a sugestão da construção de açudes viu-se até mesmo suplantada pela recomendação da 'grande açudagem'.

O período de domínio da engenharia, iniciado nessa fase da história do Nordeste, caracterizou-se pela idéia de os problemas da região seriam resolvidos mediante a construção de uma rede de barragens, capaz de assegurar o suprimento de água, objetivando manter o ritmo da atividade econômica, mesmo durante os períodos de seca. Entretanto, tal metodologia dotou a região de uma infra-estrutura que terminou sem provocar as respostas das atividades diretamente produtivas na forma desejada.

A partir de 1909, com o advento da IOCS, foi possível a realização de levantamentos e estudos mais detalhados sobre a região. Desta forma, o material informativo de caráter técnico produzido sobre a zona semi-árida, passou a acumular-se, constituindo importante acervo para iniciativas que ainda hoje estão sendo planejadas.

No governo de Epitácio Pessoa (1919-1922), através da IFOCS, foram construídos os primeiros grandes açudes do Nordeste, abertas as primeiras estradas vicinais e construídos milhares de quilômetros de linhas férreas, interligando os principais centros ao interior.

Em resumo, todo o período de obras de engenharia no combate às secas, que estendeu-se até meados da década de 40 e foi caracterizado pela construção de açudes e de estradas, através do plano de ação da IFOCS.

4.3 DAS OBRAS DE ENGENHARIA PARA A PERSPECTIVA SÓCIO-ECONÔMICA: TRANSIÇÃO NA POLÍTICA ANTI-SECA

A partir de março de 1945, após a organização do DNOCS, houve uma redefinição das políticas contra as secas, visando o aproveitamento mais efetivo dos recursos hídricos do Nordeste. Em 1948, objetivando a valorização do São Francisco criou-se a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), cuja instalação e início de operações somente ocorreu no ano seguinte.

Ao contrário, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), criada para aproveitamento do potencial energético da cachoeira de Paulo Afonso, Comissão do Vale do São Francisco manteve-se sempre num nível eficiente de desempenho. É bem verdade que, apesar de sua localização no Polígono das Secas, a usina de Paulo Afonso tinha em vista atender às necessidades de energia elétrica do Nordeste inteiro, sobretudo dos grandes centros urbanos da faixa costeira. Uma outra importante iniciativa do governo central nesse período, foi a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Afirma Pessoa (2004, p. 37), que

A criação do Banco do Nordeste difere, por outro lado, de tudo o que já fora tentado, por introduzir na luta contra as secas perspectiva de financiamento às atividades do setor privado, dentro do figurino dos bancos de fomento. A idéia, formulada pelo então ministro da Fazenda e banqueiro paulista Horácio Lafer, depois de visita ao Nordeste em abril de 1951, colimava dar meios para a expansão das atividades primárias e secundárias da região, rejeitando por estreitas as noções associadas aos métodos tradicionais de obras contra as secas e advogando a integração das zonas secas na economia moderna.

As primeiras medidas adotadas pelo Banco do Nordeste nos seus estágios iniciais tiveram efeitos favoráveis sobre a economia regional, sobretudo pela abertura de novas linhas de crédito para a agricultura, particularmente para as lavouras xerófilas com ênfase no algodão mocó. Aliada a essa iniciativa, o governo central criou o Escritório Técnico de Estudos do Nordeste (ETENE), que se constituía num grupo de orientação mais analítica, cuja missão era promover o conhecimento da base econômica da região.

Assim, após essas iniciativas, a luta contra as secas passou a dispor de uma trincheira sustentada por três pilares: o DNOCS, a CVSF e o BNB.

4.4 A FASE DO DESENVOLVIMENTO PLANEJADO

Em 1956, o presidente Juscelino Kubitschek criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), objetivando evitar uma convulsão social na região, bem como de afastar qualquer possibilidade de desenvolvimento de uma política consciente de ruptura da ordem social vigente. O referido grupo de trabalho passou a ser coordenado por Celso Furtado, nasceu com a finalidade de identificar os principais fatores que atuavam no processo de regressão e subdesenvolvimento do Nordeste e de propor a elaboração de uma política de desenvolvimento para a região.

Entretanto, dois anos mais tarde, uma nova seca assolou o Nordeste e apesar do apreciável volume de água guardado na vasta rede de açudes, aquela estiagem desmantelou a agropecuária da região, “empurrando levas de flagelados para as frentes de trabalho num total que correspondia a um terço da população empregada no setor primário reunido dos estados de Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba” (Pessoa, 2004, p. 39).

Informa Maranhão (1984, p. 90), que

A violenta seca que atingiu o Nordeste em 1958 ocorreu em um momento em que a região dispunha de um bom suprimento de energia elétrica, uma infra-estrutura relativamente sólida e um razoável número de barragens e reservatórios, conjugados com o apoio institucional do DNOCS e da CVSF e com a estrutura financeira do BNB. Nas disso, no entanto, foi capaz de evitar que o Governo tivesse de providenciar emprego para mais de meio milhão de pessoas, adotando uma política de emergência baseada na construção de obras públicas, e que uma enorme malversação de verbas tivesse ocorrido na região.

Objetivando amenizar os efeitos da produzidos pela estiagem, o governo instituiu uma comissão, sob a liderança do economista paraibano Celso Furtado. Dessa iniciativa resultou um importante documento, que analisa não somente as dificuldades nordestinas

diretamente relacionadas com a seca, como também procura identificar fatores ligados à situação de atraso relativo da região dentro do país, propondo soluções sob a forma de um plano de ação. Do relatório do GTDN, surgiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1º de dezembro de 1958.

Registra Maranhão (1984, p. 93), que

A aprovação da lei de criação da SUDENE pelo Congresso em dezembro de 1959 foi um triunfo para Juscelino Kubitschek e para Celso Furtado. De fato, esta seria a primeira vitória do que viria a se tornar uma guerra em dois estágios. A segunda fase era a preparação e a aprovação do Primeiro Plano Diretor. A oposição à SUDENE era bastante violenta, especialmente por parte do DNOCS, dos plantadores de cana e dos ‘industriais das secas’.

Criada a SUDENE, Celso Furtado tornou-se seu primeiro superintendente, e desta forma, iniciou a execução das metas traçadas para estimular o desenvolvimento do Nordeste, seguindo a orientação de que era necessário combinar o planejamento centralizado, de ‘cima para baixo’, com o planejamento descentralizado, de ‘baixo para cima’.

Segundo Andrade (1993, p. 30),

Na ação da SUDENE, houve uma dualidade básica, aquela representada pela ação dos administradores que procuravam dar prioridade ao crescimento da região, com conseqüente repercussão social, e aquela preocupada com a expansão da economia brasileira pelo espaço a ser integrado. Dualidade que alimentaria grandes discussões políticas e científicas e que traria também um contraste entre o ser - a realidade, o equilíbrio de forças e pressões - e o dever ser - o ideal e os objetivos desejados pela comunidade.

Os planos diretores passaram a constituir a estratégia de ação da SUDENE na execução da sua política desenvolvimentista. Assim, de 1960 a 1972, a SUDENE elaborou quatro Planos Diretores. Em todos, primou pela “crença na validade do diagnóstico da economia regional elaborado pelo GTDN, que acabou por se constituir no único modelo analítico para a elaboração de tais documentos” (Maranhão, 1984, p. 94).

A ação da SUDENE no setor agrícola do Nordeste trouxe fortes impactos à organização agrícola, modernizando-a e fazendo-a atender às aspirações sociais. Durante o período autoritário, o governo federal visando o desenvolvimento do Nordeste, estimulou a irrigação nas áreas semi-áridas, introduzindo novas culturas dirigidas para a agroindústria e para o consumo dos grupos econômicos mais favorecidos. No entanto, “não se procurou desenvolver a cultura de alimentos destinados às camadas de menor poder aquisitivo” (Andrade, 1993, p. 42). Além do mais,

Em certas ocasiões se procurou implantar projetos de grande envergadura, como o POLONORDESTE (1974), visando desenvolver áreas consideradas mais favoráveis a projetos integrados ou um políticas voltada para a consolidação das propriedades de porte médio, como o Projeto Sertanejo, de 1976. Todos estes projetos, na prática, contrariaram as aspirações por uma reforma agrária, uma vez que procuravam modernizar e consolidar a estrutura fundiária existente, embora no discurso se apresentassem como de orientação reformista. O fracasso destes projetos levaria à reformulação dos mesmos e ao lançamento do grande Projeto Nordeste (1980), que deveria receber abundantes recursos do BIRD (Andrade, 1993, p. 42).

No setor mineral do Nordeste, a ação da SUDENE deu-se através de incentivos fiscais e sobretudo, do FINOR. Assim, estimulou-se a pesquisa mineral na região, bem como financiou-se empresas especializadas na transformação de minerais.

Registra ainda Andrade (1993, p. 44), que

O setor industrial foi a preocupação básica da SUDENE, de vez que na época de sua criação dominava a idéia de que a industrialização era a chave do desenvolvimento. Ela realizou estudos sobre as indústrias existentes, considerando-as tradicionais e procurou estimular as empresas viáveis economicamente a modernizarem e ampliarem os seus estabelecimentos; estimulou projetos de empresários de outras áreas que se propunham a implantar indústrias novas no Nordeste, que foram classificadas como dinâmicas.

O processo de industrialização idealizado pela SUDENE para o Nordeste trouxe vantagens para a região, provocando melhoria nas obras de infra-estrutura e estimulando o desenvolvimento dos serviços. No entanto, o referido órgão não conseguiu criar no Nordeste aquele impacto por muitos esperado, notadamente, no setor industrial. Bem como não conseguiu desenvolver a agricultura, de forma competitiva.

Os resultados alcançados pela SUDENE não reduziram os desníveis regionais. Ademais, o abandono de seus objetivos básicos e sucateamento da referida instituição, provocado desmandos administrativos e desfio de verbas, levaram a SUDENE à extinção, no governo FHC-II.

4.5 AS AÇÕES VOLTADAS PARA O SETOR AGRÍCOLA DO NORDESTE E AS POLÍTICAS DE EMERGÊNCIA

Durante uma seca é comum se oferecer trabalho de emergência em obras relacionadas com a implantação e manutenção de trechos rodoviários, construção e melhoramento de açudes e aguadas, perfuração de poços tubulares e, menos freqüentemente,

estabelecimento e limpeza de canais de irrigação. Na forma em que os trabalhos se organizam, sua maior utilidade reside em prover ocupação para os indivíduos que de outra forma ficariam um ano sem nada ter o que fazer, garantindo-lhes a renda monetária que de outro modo não receberiam.

Nesse entendimento, o governo federal para amenizar os efeitos da seca de 1970, no Nordeste, instituiu o programa de frentes de emergências, ao mesmo tempo que criou novos organismo de apoio técnico ao combate às secas e de incentivo ao aproveitamento racional da água, na referida região.

De acordo com Maranhão (1984, p. 95):

A seca do ano de 1970 marca um momento decisivo para a economia regional do Nordeste. De fato, poder-se-ia dizer que as novas tendências de desenvolvimento regional no Brasil, simbolizadas pela Transamazônica e pelo PROTERRA, tem suas origens na ocorrência daquele fenômeno climático e em suas repercussões como uma crise de produção.

Em 1970, sem destruir o esquema básico da política regional, o governo tomou importantes decisões sobre os rumos da economia nordestina. Assim, surgiram os programas concebidos para fortalecer o Nordeste. O primeiro dele foi o Programa de Integração Nacional (PIN), que instituía projetos de irrigação na zona semi-árida.

De acordo com Carneiro (2001, p. 29),

Faz-se necessário recordar que, na década de setenta, os organismos federais, bem como as entidades estaduais que buscavam soluções para os problemas regionais, tinham uma ação muito limitada, em virtude da centralização do poder por parte do Governo Federal, que tomou a si, a responsabilidade da elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento, cabendo ao DNOSC a função de executá-los. A centralização do planejamento determinou a criação do Programa de Integração Nacional – PIN, em 1970, e do PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos a Agroindústria do Norte e Nordeste, em 1971.

Na década de 1970 também surgiram o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA); o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), que trazia em sua metodologia um pouco das idéias de desenvolvimento traçadas com o GTDN; Projeto Sertanejo (Projeto Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste), o Programa de Irrigação do Nordeste Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos (PROHIDRO). Tais programas foram especialmente criados para combater a pobreza absoluta e minimizar os efeitos das secas no Nordeste.

Estas novas orientações das políticas do governo federal para o Nordeste foram parcialmente incorporadas, pelo menos, formalmente, nas atividades da SUDENE, através da substituição do IV Plano Diretor pelo Plano de Desenvolvimento Regional.

Em dezembro de 1974, foi estabelecido o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). Assim, reunindo os recursos do Banco do Nordeste, o FINOR passou a dar um melhor tratamento ao investidor que objetivava investir no Nordeste.

Ainda de acordo com Carneiro (2001, p. 30), no período de 1975/1979, dentro do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento, “constava o Programa de Irrigação do Nordeste, que visava a redução do hiato econômico existente entre a região nordestina e o restante do país, estando em consonância com as diretrizes emanadas pelo POLONORDESTE”.

Acrescenta Cavalcante (2002, p. 107), que

Em 1979, quando o Estado começa a intervir na região nordestina em decorrência da seca que então se iniciava, o fez de modo totalmente inovador no que diz respeito aos objetivos e vias de alocação dos recursos destinados ao socorro dos flagelados. O programa implantado naquele ano tem como principal elemento diferenciador, com relação aos anteriores, o fato de prever a execução de obras financiadas no interior das propriedades particulares. Até então, a política do Estado, na assistência às populações atingidas pelas secas, estava centrada na execução de obras públicas, tais como estradas, açudes, perfuração de poços, etc

No entanto, os programas de emergência instituídos nessa época não atenderam às expectativas esperadas e ao invés de atender aos pobres necessitados, atuaram muito mais em benefício dos grandes e médios proprietários rurais.

Por outro lado, deve-se registrar que a política de desenvolvimento regional, durante as décadas de 1970 e 1980, foi marcada por forte distorção setorial, concentrando-se de maneira marcante em industrialização e infra-estrutura. Nesse período, os esforços de industrialização no Nordeste foram notáveis e os incentivos fiscais e financeiros oferecidos às indústrias, possibilitaram uma grande expansão e uma diferenciação das atividades manufatureiras na região.

Na atualidade, o governo vem priorizando vários programas assistenciais, em âmbito nacional, a exemplo do Bolsa-Família, do Bolsa Escola, do PETI (Programa e Erradicação do Trabalho Infantil) e do Fome Zero. O Nordeste é a região do país onde se concentra o maior de pessoas assistidas por esses programas. No entanto, de concreto, nada ainda feito no Nordeste, que possibilite uma melhor convivência do povo da região com a seca.

Por outro lado, as políticas de desenvolvimento regional instituídas para o Nordeste, até a última década do século XX, tiveram efeitos negativos para a região. Pois, ao invés de

resolver/amenizar os problemas do Nordeste, aumentaram sua dependência em relação ao Centro-Sul.

4.6 A REALIDADE DO NORDESTE ATUAL

A trajetória experimentada pelo país nos anos recentes teve impactos regionalmente diferenciados. Políticas que afetaram a renda das famílias, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o aumento real do salário mínimo, impactaram muito mais fortemente o Nordeste (onde 45% dos ocupados recebem até um salário mínimo, bem acima da média brasileira, que é de 26%) do que o Sudeste (onde esse percentual é de apenas 17,6%), segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) [IBGE (2009)].

Entre 2000 e 2010, como mostra a Tabela 1 – elaborada com base no Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, o valor do rendimento médio das famílias residentes no Nordeste cresceu 5,6% a.a., quando a média nacional foi de 4,5%, e no Sudeste essa taxa foi de 3,9%. Isso é uma mudança relevante. Em momentos anteriores, o Sudeste é quem liderava o crescimento da renda no país.

Uma observação interessante deve ser feita sobre o impacto diferenciado do PBF, quando analisado em termos regionais. O Nordeste, por concentrar mais de metade da população muito pobre do país, capta 55% dos recursos desse programa. Nessa região, concentra-se a pobreza rural, e ela tem como endereço principal os pequenos municípios, em especial os do grande espaço semiárido. Nesses municípios, foi interessante observar que, como as bases produtivas locais são muito modestas, o novo e sistemático fluxo de renda não só dava cobertura social aos beneficiados diretos, como também dinamizava as lojas, as farmácias, as padarias, as feiras semanais. Tal resultado não é identificado no outro grande endereço do PBF, a Região Sudeste, que capta o segundo maior volume de recursos, ou seja, 25% do total aplicado. Como ali é o domínio da pobreza urbana, e como a base produtiva é ampla e forte, o impacto do programa é apenas o de levar o manto protetor do Estado aos que vivem em situação de dura miséria no coração da região mais rica do país.

TABELA 1 Brasil e regiões: evolução do rendimento médio das famílias

Área geográfica	2000* (R\$)	2010 (R\$)	Taxa (%) de crescimento médio anual 2010-2000
Nordeste	790,46	1.369,51	5,6
Centro-Oeste	1.537,74	2.526,78	5,1
Sul	1.452,45	2.386,26	5,1
Norte	1.006,96	1.653,55	5,1
Brasil	1.372,51	2.127,33	4,5
Sudeste	1.697,23	2.490,95	3,9

Fonte: Elaboração Ceplan, com base em dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010 do IBGE.

* Valores a preços de 2010, deflacionados pelo INPC.

Com a renda em crescimento, o consumo se dinamizou. Mas vale destacar que o dinamismo do consumo estimulou, em um segundo momento, o investimento. Não se conseguirão entender as mudanças recentes na vida econômica do Nordeste sem examinar esse outro componente. Indústrias de alimentos e bebidas, de bens duráveis, por exemplo, buscaram se instalar ou se ampliar para produzir na região, em especial em suas cidades médias. As grandes redes de supermercados e os shopping centers também se multiplicaram nesses locais, a fim de disputar os novos consumidores. Por seu lado, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), já referido, envelopou um conjunto de projetos concentrados na ampliação da infraestrutura econômica e social do país.

Um destaque é o programa Minha Casa Minha Vida, que busca enfrentar um velho problema: o elevado déficit habitacional, concentrado nas famílias de mais baixa renda. Em paralelo, a descoberta de petróleo na camada do pré-sal estimulou os investimentos da Petrobras. O principal beneficiário dessas iniciativas foi o setor da construção civil, bom gerador de empregos. Tal atividade se dinamizou em todo o país e liderou as taxas de crescimento do emprego formal Brasil afora. A leitura regional desse bloco de investimentos mostra que ele era regionalmente desconcentrador, no longo prazo, como constata estudo feito pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob a coordenação de Mauro Borges Lemos [Lemos (2008/2009)].

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após realização de pesquisa bibliográfica, pode-se concluir que o tipo de ocupação efetivado no nordeste, trouxe como resultado vários problemas, principalmente, de natureza fundiária, registrados desde o início do processo de colonização. Esse modelo, permitiu, desde o princípio, a concentração de terras nas mãos de poucos, que passaram a viver à custa do trabalho dos menos favorecidos.

Ainda com base nas fontes consultadas, também pode-se concluir que os problemas das secas no semi-árido nordestino, somente serão superados por profundas transformações sócio-econômicas de âmbito nacional. Pois, não é possível se eliminar um fenômeno natural.

Por outro lado, o estado sempre teve um forte componente na determinação no processo de desenvolvimento do Nordeste, ora impulsionando-o, ora reprimindo-o. No entanto, deve-se registrar que a ação da SUDENE, nas suas quatro décadas de existência, não conseguiu produzir um efeito suficientemente diferenciado no quadro da economia do Nordeste capaz sequer de fazê-lo nivelado, às demais regiões do país.

Nesse mesmo período, a estrutura agrária (estrutura fundiária e correlatas estruturas de poder e de relações econômicas) que continuava a produzir, no Nordeste dos anos 1950, excedentes populacionais no Polígono das Secas, sofreu modernizações. Entretanto, ainda se apresenta, fazendo do semi-árido a região de maior densidade populacional do mundo.

A análise da evolução da economia nordestina a partir da década de 1960, intermediada pela intervenção planejada do Estado na região mediante a atuação da SUDENE, revela que, nos quarenta anos que se sucederam à criação desse órgão de estímulo ao desenvolvimento regional, foram obtidas importantes conquistas econômicas.

No entanto, persistem agravadas em muitos casos, as questões sociais básicas, tanto pelo modesto alcance das políticas de desenvolvimento quanto pela índole perversa das mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia regional.

A partir da criação da Sudene, a industrialização passou a ser justificada como condição *sine qua non* para a eliminação das disparidades econômicas e sociais regionais e, sobretudo, para reforçar o processo de integração do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional.

Paradoxalmente, a Sudene contribuiu diretamente para que esse processo se consumasse nos padrões de verticalização e dependência da economia nordestina em relação à hegemonia do Sudeste do país, concentrada no entorno de São Paulo.

Entretanto, a aceleração do processo de integração da economia nordestina à economia nacional, sob o comando dos industriais do Sudeste, além de acentuar a dependência do Nordeste em relação àquela região, imprimiu uma nova divisão do trabalho no contexto regional, em que o Nordeste assumiu uma nova função no processo de complementaridade da acumulação de capital em favor da burguesia industrial do Sudeste.

Não obstante, em que pese ao viés na condução da política de desenvolvimento empreendida pela Sudene no Nordeste, é inegável que a expansão e diversificação da economia ainda que comandada pelo capital monopolista, produziu, com efeito, uma mudança radical na moldura da estrutura econômica da região.

6 REFERÊNCIAS

ABREU, J. Capistrano de. **Capítulo de história colonial**. 5 ed. Brasília: Senado Federal, 1998.

ANDRADE, Manuel Correia. A questão regional: o caso do nordeste do Brasil. In: MARANHÃO, Sílvio. **A questão nordeste**. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1984.

_____. **O nordeste e questão regional**. 2 ed. São Paulo: Ática, 1993.

ANDRIGHETTI, Yná. **Nordeste: mito e realidade**. São Paulo: Moderna, 1998.

BARBOSA, Eduardo Martins. **Crítica ao modelo atual de desenvolvimento agrícola e a transição agro-ecológica no semi-árido**. Recife: EDUFPE, 2003.

CARNEIRO, Joaquim Osterne. Origem e evolução da irrigação no nordeste brasileiro. In: **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Paraibano**, Ano XC, nº 34. João Pessoa: IHGP, 2001.

CAVALCANTI, O. A. **Economia política do nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

DIAS, Adriano Batista. Nordeste 2100: semi-áridas perspectivas. In: **Anais do seminário quantos somos e quem somos no nordeste**. Recife: FJN, 2004.

DUARTE, Damásio. **Proposta de dimensionamento do semi-árido brasileiro**. Fortaleza: BNB, 1994.

DUQUE, José Guimarães. **Solo e água no polígono das secas**. 6. ed. Fortaleza: BNB, 2004.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 26 ed. São Paulo: MEC/FNDE, 1997.

GALVÃO, Olimpio J. de Arroxelas. Federalismo desigual e desigualdades regionais no Brasil durante a Primeira República. In: **Encontro anual da ANPEC**. Rio de Janeiro: ANPEC, 1994.

GARCIA, Carlos. **O que é o nordeste brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

GUERRA, Paulo de Brito. **A civilização da seca**. Fortaleza: DNOSC, 1981.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do nordeste**. Recife: Massangana, 1989.

HOLANDA, Sérgio Duarte de. **História da civilização brasileira**. 6 ed. São Paulo: Cultrix, 1990.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, microdados de 2009**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010.

LEMOS, M. B. et al. **Perspectivas do investimento na dimensão regional**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008/2009.

MARANHÃO, Sílvio (org.). **A questão nordeste**. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1984.

MOREIRA, Igor. **O espaço físico brasileiro**. São Paulo: Editora Ática: 2004.

ORDOÑEZ, Marlene e QUEVEDO, Júlio. **História geral e do Brasil**. São Paulo: IBEP, 2004.

PESSOA, Dirceu Murilo. **Caráter e efeitos da seca nordestina de 1979**. Fortaleza: BNB, 2002.

SOBRINHO, Reinaldo de Oliveira. **Terras de massapé**. 2 ed. João Pessoa: A União, 1986.