



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PROEDAD - PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E ENSINO A
DISTÂNCIA.
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA TECNÓLOGO**

WALLACE MOURA ARRUDA

**ANÁLISE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PARA A
REGIÃO NORDESTE**

**CAMPINA GRANDE - PB
2021**

WALLACE MOURA ARRUDA

**ANÁLISE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PARA A
REGIÃO NORDESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de tecnólogo em gestão pública.

Orientador: Prof. Dr. João Damasceno

**CAMPINA GRANDE - PB
2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A779a Arruda, Wallace Moura.
Análise histórica das políticas públicas desenvolvidas para a região Nordeste [manuscrito] / Wallace Moura Arruda. - 2021.
26 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação EAD em Gestão Pública - Tecnológico) - Universidade Estadual da Paraíba, EAD - Campina Grande, 2021.

"Orientação : Prof. Dr. João Damasceno, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância."

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento regional. 3. Nordeste. 4. Secas. I. Título

21. ed. CDD 361.3

WALLACE MOURA ARRUDA

**ANÁLISE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PARA A
REGIÃO NORDESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de tecnólogo em gestão pública.

Aprovado em: 17/06/2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. João Damasceno (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Ms. Cavalcanti Bezerra
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Ubiramar Sinfrônio Pita
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

À minha família pela cooperação e ao
professor João Damasceno pela orientação,
DEDICO.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	NORDESTE E SEUS ASPECTOS	8
2.1	Da origem do espaço nordestino a suas configurações atuais	8
2.2	Histórico das secas	9
2.3	Semiárido e Caatinga	10
2.4	O êxodo nordestino	11
2.5	Infraestrutura hídrica	12
2.6	Desigualdades regionais	13
2.7	Desigualdades intra regionais	14
3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	16
3.1	Conceituando políticas públicas	16
3.2	Evolução histórica das políticas públicas para a região Nordeste	17
3.3	Celso Furtado, breve história	18
3.4	O GTDN	18
3.5	A SUDENE	20
3.6	Políticas públicas para o Nordeste nas últimas décadas	22
4	CONCLUSÃO	24
5	REFERÊNCIAS	26

ANÁLISE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PARA A REGIÃO NORDESTE

Wallace Moura Arruda

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o histórico das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da região nordestina que modificaram suas estruturas produtivas ao longo dos séculos. No passo cronológico, podemos entender como o subdesenvolvimento da região esteve por muito tempo atrelado a uma visão simplista do fenômeno da estiagem ao tratar a seca como um fator quase que exclusivo na correlação entre a miséria e o atraso. A metodologia deu-se por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e seus principais autores, especialmente sobre a obra de Celso Furtado e seus pesquisadores. A propositura do trabalho focou em contextualizar o objeto das políticas públicas desde a criação da Comissão Nacional de Estudos e Problemas da Seca em 1877 até a recriação da SUDENE em 2007.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Desenvolvimento regional. Nordeste.

ABSTRACT

This work aimed to analyze the history of public policies aimed at the development of the Northeast region that changed its productive structures over the centuries. In the chronological step, we can understand how the region's underdevelopment was for a long time linked to a simplistic view of the drought phenomenon by treating drought as an almost exclusive factor in the correlation between poverty and backwardness. The methodology was carried out through bibliographical research on the subject and its main authors, especially on the work of Celso Furtado and his researchers. The proposal of the work focused on contextualizing the object of public policies from the creation of the National Commission for Studies and Problems of Drought in 1877 until the recreation of SUDENE in 2007.

Keywords: Public policy. Regional development. North East.

1 INTRODUÇÃO

Estabelecer os meios para o desenvolvimento no Nordeste brasileiro é um dos maiores desafios da gestão pública. As políticas públicas adotadas para a região têm sido historicamente direcionadas para o enfrentamento da seca, que passou a ser considerada um problema de Estado a partir de 1877, quando uma das maiores estiagens atingiu grande parte do semiárido.

Este artigo observará uma breve análise do contexto histórico da formação do Nordeste, suas características e o exame de algumas das estratégias de políticas públicas aplicadas ao desenvolvimento da região. Destacar-se-á o fato de que, até o século passado, era comum se atribuir o papel do subdesenvolvimento da região quase que exclusivamente a escassez dos recursos hídricos.

A construção de grandes barragens foi a principal política de governo para o Nordeste durante muito tempo. Neste contexto, foi criada em 1909 a Inspetorias de Obras Contra as Secas (IOCS), que depois foi sendo modificada ao longo dos anos passando a se chamar Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1919 e, por fim, em 1945 passou a denominar-se de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

Essa política de armazenamento dos recursos hídricos em uma das regiões com menor índice de precipitação pluviométrica do país é bastante contestada no meio acadêmico-científico. A pluviosidade média, especialmente na região semiárida, varia entre 250mm a 800mm anuais (LOPES, 2006). A ação desenvolvida pelo Estado teve como enfoque o represamento de grandes extensões dos rios e a construção de açudes, estes geralmente nos interiores de propriedades privadas, favorecendo as oligarquias locais.

Quando falarmos de políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste, certamente estaremos falando sobre Celso Furtado. Expoente do novo conceito desenvolvimentista, o economista lançou as bases da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) através dos planos estabelecidos no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

A partir de então passou-se a observar que a problemática do subdesenvolvimento da região não se limitava apenas à escassez de água. Era necessário agora um planejamento ordenado das ações de políticas públicas pelo poder central. Ainda que salutar seja a sua importância, a SUDENE também não chega perto de ser uma unanimidade. Segundo Francisco de Oliveira (1977), a SUDENE falhou em sua missão de reduzir o abismo de desenvolvimento entre o Nordeste e o eixo Centro-Sul. O número de empregos criados foi irrelevante e a miséria e a migração dos povos nordestinos foi continuada.

As políticas de combate à seca tem se mostrado, geralmente, ineficazes. É uma luta travada contra um inimigo que jamais será derrotado. É imperioso mudar a estratégia e alinhar os planos e projetos de desenvolvimento para que o nordeste possa se desenvolver apesar da seca e não apenas à sua revelia. Se faz necessário aprofundar o desdobramento das políticas públicas juntamente com estudos de desenvolvimento regional, aferindo uma identidade maior aos projetos para que possam ajudar a estimular a região em direção ao progresso.

2 NORDESTE EM SEUS ASPECTOS

2.1 Da origem do espaço nordestino a suas configurações atuais

“O Nordeste é filho da ruína da antiga geografia do país” (ALBUQUERQUE JR, 2001, p. 51). Consoante a esta definição, o nordeste foi o porto de desembarque dos nossos colonizadores portugueses no ano 1500 e seu processo de formação decorre diretamente deste fato no contexto histórico. A constituição deste espaço decorre diretamente da história colonial brasileira.

Trinta anos após a chegada de Pedro Álvares Cabral, Portugal deu início à ocupação efetiva das novas terras. Ainda que o comércio de especiarias fosse bastante lucrativo para a Coroa portuguesa, a concorrência de outros países forçava Portugal a procurar alternativas econômicas. A pressão estrangeira sobre o litoral brasileiro também se intensificava e as operações guarda-costas já não eram suficientes para proteger seus domínios.

As expedições espanholas em suas bases territoriais definidas pelos Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494 entre Portugal e Espanha, encontraram ouro na região do Império Inca (atual Peru) e despertaram na Coroa portuguesa a urgente necessidade de povoar suas terras e firmar sua base de controle sobre a região. Dessa forma, em 1531, Martim Afonso de Souza partiu de Portugal em direção à colônia com o objetivo de encontrar riquezas econômicas, estabelecer a agricultura, combater o contrabando, interiorizar a exploração do território e, em 1532, fundar a Vila de São Vicente, a primeira vila do Brasil.

Contudo, colonizar o Brasil custava caro para a Coroa e, em 1534, D. João III criou o sistema de capitanias hereditárias em uma divisão político-administrativa do território em 15 partes. A partir de então, o nordeste como conhecemos hoje começava a dar os primeiros passos para sua forma.

Embora a colônia tivesse um claro papel de abastecer a metrópole, criou-se nas capitanias hereditárias nordestinas um sentimento de pertencimento a algo que iria além da mera estrutura subsidiária da Coroa portuguesa. Entre os anos 1630-1654, a região litorânea que ia do estado de Alagoas até o Maranhão fora dominada pelos holandeses e a ação conjunta na luta pela expulsão dos invasores uniu desde os senhores de engenho aos colonos e escravos (BERNARDES, 2007).

O destaque no desenvolvimento da capitania de Pernambuco criou uma influência que transcendia os limites de sua própria capitania. Atribuiu-se a Pernambuco o status de capitania geral em um contexto que anexou, de forma político-institucional, as capitanias da Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Todavia, a política seguia restrita ao poder Real e a liberdade de pensamento e formação de conselhos era logo reprimida. Desta forma, a construção de uma regionalidade na região era suprimida pelo antigo regime colonial.

A crise do antigo regime, juntamente com a instalação da sede da monarquia no Rio de Janeiro em 1808, alterou a forma como o estado nacional se comportava em relação à metrópole que agora já não habitava apenas o outro lado do Atlântico.

Com o Império, o país foi dividido pelo pacto federativo em basicamente duas regiões: Norte e Sul. Esta iria do Rio Grande do Sul até São Paulo, aquela da Bahia até o Amazonas. Desde então, desenvolveu-se um sentimento de que as diferenças entre o Sul, que contava com mais recursos, empresas e agentes políticos, e o Norte poderiam pôr em risco o pacto federativo e, por conseguinte, o império.

Por fim, em 1938, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), oficializou a primeira divisão regional brasileira e estabeleceu a região Nordeste como conhecemos hoje. Com o fim do estado novo em 1945, as desigualdades regionais e o enfoque na fome e na miséria presentes na região nordestina, foram tomando conta dos debates políticos. Debates

estes que já admitiam a ideia de que o mero combate às secas não era suficiente para solver os problemas da região.

Hoje, a região do Nordeste brasileiro possui, segundo os dados do IBGE, 1.554.291 km² e 56.560.081 milhões de habitantes e representa, respectivamente, 18,26% do território nacional e 27% de sua população.

2.2 Histórico das secas

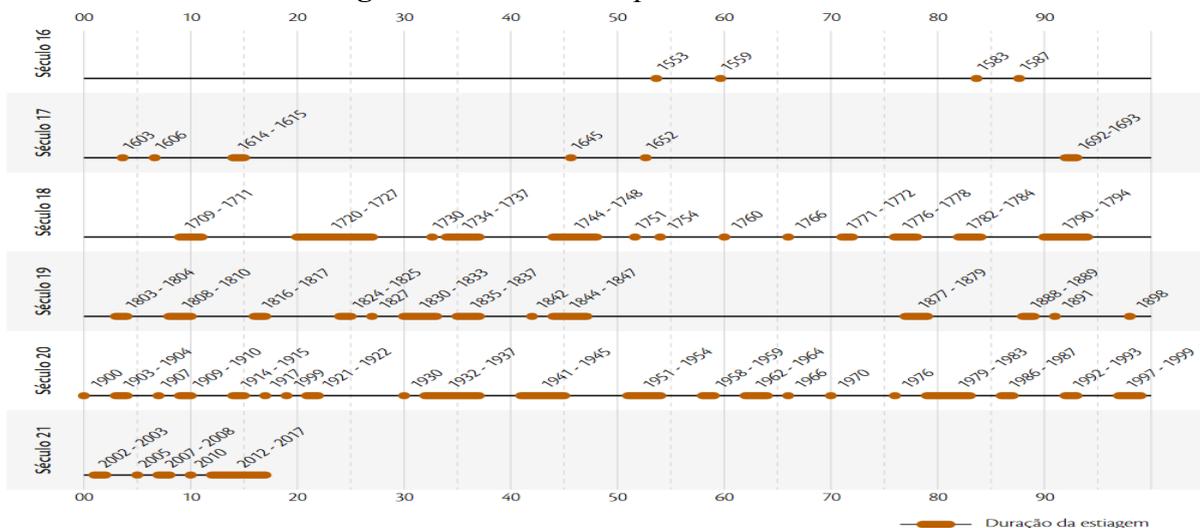
Histórias sobre a seca no nordeste datam desde do século XVI (PINTO, 1977). Relatos vindouros da época da colonização portuguesa noticiam a seca que ocorreu entre 1580 e 1583 e prejudicou o trabalho nas fazendas e engenhos da região. Entre 1583 e 1590, o padre Cardim documentou o que seria o primeiro registro de seca no Nordeste (CARDIM, 1925). Segundo ele, cerca de 5 mil índios rumaram do sertão para o litoral e regiões mais ao sul do país em busca de comida e terras mais férteis.

Uma calamidade se deu nas capitânicas do Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão por volta dos anos 1700. A seca dizimou plantações e levou à falência senhores feudais e donos de engenhos. A fome se alastrou por toda a região e humanos e animais morreram aos milhares. Documentos reproduzidos por Irineu Pinto revelam pedidos dos Oficiais da Câmara para que o Rei enviasse escravos para a colônia em decorrência do extermínio causado pela seca e a fome na força de trabalho dos engenhos.

Em 1887 a seca, aliada à fome, sede e doenças, levou ao óbito cerca de 50% da população cearense com aproximadamente 800 mil habitantes na época (ALBUQUERQUE JR, 2015). No livro A Fome, de Rodolfo Teófilo, de 1890, o escritor, que foi um dos fundadores da academia cearense de letras, diz que a peste e a fome matavam mais de 400 pessoas por dia. Afirmando que se via facilmente passar 20 cadáveres ao parar para observar o movimento das ruas.

Demais relatos históricos das secas de 1909, 1915, 1932, 1979 e mais recentemente em 1993, 1998 e 2001 nos fazem perceber a constituição endêmica da condição do semiárido Nordestino. Estudando como a mortalidade e o êxodo da população sertaneja influenciou na formação da economia e política da região podemos observar como a seca foi por muito tempo utilizada como um recurso governamental para beneficiar as oligarquias e impulsionar a perpetuação no poder de grupos econômicos.

Figura 1: Linha do tempo das secas no Nordeste



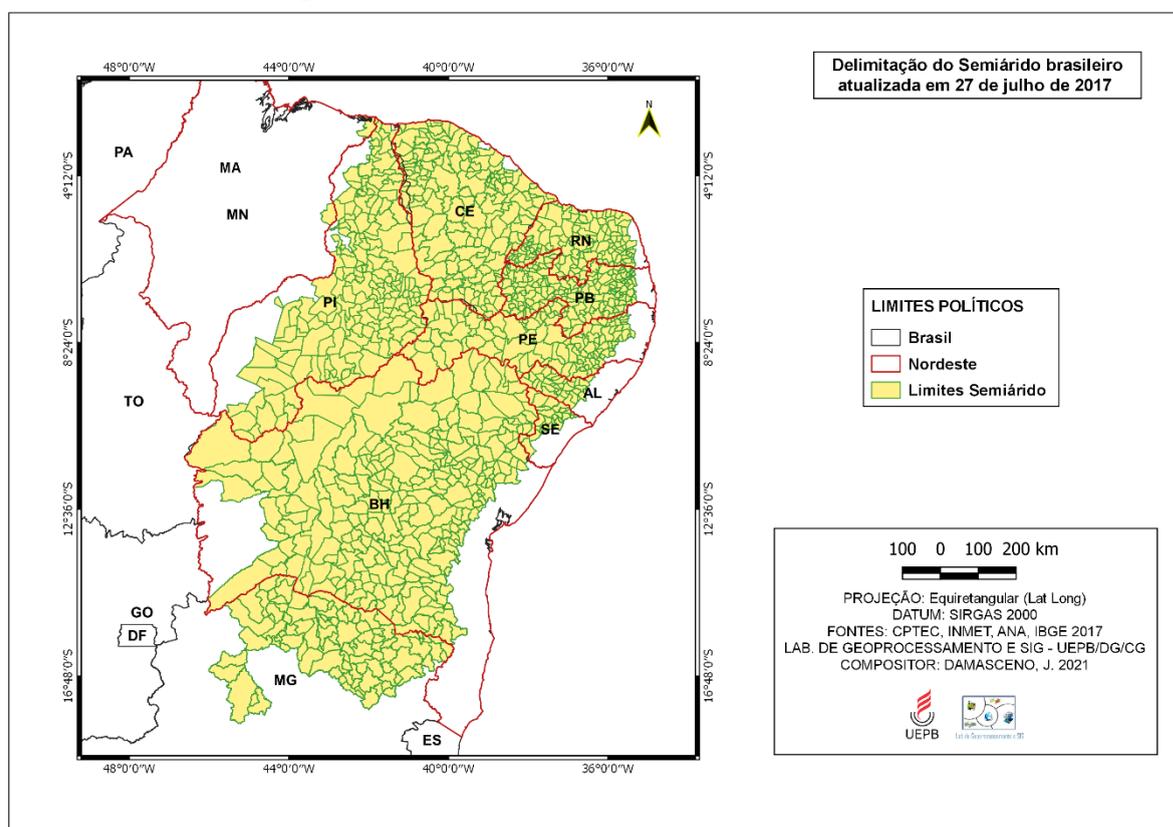
Fonte: DNOCS (1985); MAGALHÃES A.R. (2018).

Mas de uma maneira geral, conviver com a escassez de chuvas não difere muito da problemática análoga enfrentada por locais que sofrem com longos períodos de neve e gelo. Não são poucos os exemplos de regiões que se adaptaram a curtos períodos de produção agrícola com técnicas avançadas de irrigação, produção e armazenagem. Vários são os autores que defendem a ideia de que a seca não é a responsável direta pelos problemas de desenvolvimento do Nordeste, mas sim a gestão de suas águas e, principalmente, a governança.

2.3 Semiárido e Caatinga

A região do semiárido brasileiro possui 974.752 km², abrangendo praticamente todos os estados nordestinos (exceção ao Maranhão) e com 13.52% do seu território na região norte do estado de Minas Gerais. É uma região definida pela lei 7.827/1989, delimitada pelo ministério da integração nacional e tem como capital a cidade de Mossoró, estabelecida na lei 13.568/2017.

Figura 2: Nova Delimitação do Semiárido



Fonte: <https://metadados.snirh.gov.br/>, 2020.

Também conhecido como sertão nordestino, a região semiárida se caracteriza pelo clima quente e seco, predominância do bioma da caatinga e chuvas concentradas durante o verão, mas com baixíssima precipitação (entre 400mm a 800mm por ano).

A economia possui estabelecimento na agropecuária de subsistência. A criação de bovinos, caprinos e ovinos, em geral, é feita de forma rudimentar e com pouco emprego de alta tecnologia. Na agricultura, o plantio principal tem por base algumas espécies mais resistentes à estiagem como a palma forrageira, o algodão, a carnaúba, a mandioca e, em regiões mais úmidas, o feijão e o milho.

Dos aproximadamente 54 milhões de habitantes do nordeste, 22 milhões vivem na região semiárida. A região representa 54,10% de todo o território nordestino e 40,75% de sua população. Assim, é considerada a mais povoada região de semiárido do mundo.

O bioma da caatinga ocupa por volta de 845 mil km². O que equivale a 70% da região nordestina e a 11% do território nacional (Ministério do Meio Ambiente). Exclusivamente brasileiro, abriga as mais variadas espécies animais sendo considerado um dos biomas mais diversos existentes no planeta. Quase metade da população nordestina (27 milhões de habitantes) reside na caatinga e dependem diretamente deste bioma para a sua subsistência.

Ghislaine Duque (2008), doutora em economia social e professora aposentada da Universidade Federal de Campina Grande, defende que o ecossistema da caatinga, apesar de frágil, é rico em diversidade. Todavia, para atender a demanda dos grandes centros urbanos por alimento, foi criado através de políticas públicas um programa de “modernização” onde o fornecimento de maquinário e insumos pelo setor industrial para a produção agrícola provocava a dependência financeira dos produtores locais.

Este programa modelo ficou conhecido como revolução verde e ainda é ensinado e propagado nas faculdades de agronomia e escolas agrotécnicas. Contudo, este processo baseia-se na monocultura, favorecendo a propagação de pragas e o uso abusivo de agrotóxicos. Necessita ainda da adoção de cultivos e animais não adaptados à região, o que acaba aumentando os custos de produção e favorece o esgotamento dos recursos naturais

2.4 O êxodo nordestino

Tradicionalmente, as secas capitanearam uma trajetória de movimento migratório interno no fluxo do nordeste para, em grande parte, o sul-sudeste. O trabalhador rural nordestino sente diretamente o impacto do clima, das secas e, por consequência, da escassez.

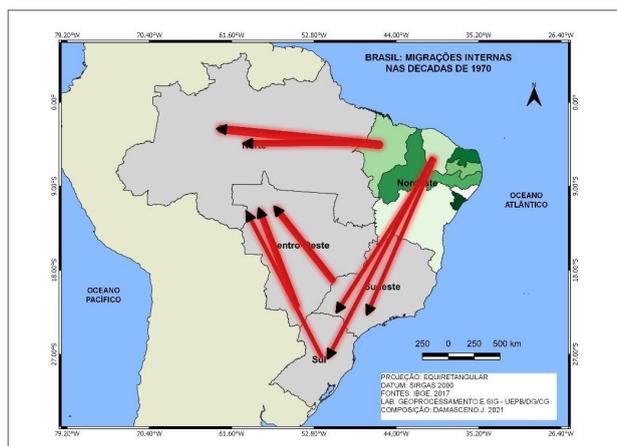
Durante a década de 1960, emigraram da zona rural mais de 4 milhões de nordestinos e 4,5 milhões na década de 1970 (BURITI, 2008). Aproximadamente 60% desse contingente foi absolvido pelo próprio meio urbano da região, enquanto os demais migraram prioritariamente para o Sudeste.

Mas a seca não é o único motivador do êxodo da região. A concentração de terras nas mãos de poucos, a falta de infraestrutura básica, a escassez de empregos, a fome e a pobreza, constituem elementos igualmente - ou quiçá maiores - motivadores para o abandono da zona rural nordestina.

Esse movimento em busca de melhores condições de vida também foi direcionado ao Norte e Centro-Oeste. Incentivados pela “Marcha para o Oeste” promovida no governo Vargas em 1938 e pela “batalha da borracha” em 1942, nordestinos partiram em busca de seu próprio “El Dourado”. Migraram substancialmente para a região amazônica com a promessa de subsídio estatal, doação de terras, empregos e infraestrutura.

Ao contrário do que era esperado, os migrantes logo se depararam com uma realidade bastante divergente da propagada pelo governo. Mais uma vez fragilizados, os então migrantes nordestinos agora eram abandonados pelo governo. Alguns poucos, os que puderam, retornaram a suas origens. Já outros, como disse Euclides da Cunha, foram abandonados à própria sorte, mingando nos seringais, voltando a sofrer com a fome e sendo, por muitas vezes, submetidos a um trabalho análogo ao trabalho escravo.

Figura 3 - Mapa de fluxo migratório da região nordeste na década de 70.



Fonte: IBGE, 2017

A partir da década de 1970 a migração começou um processo de mitigação. A redução das secas, das oportunidades de trabalho na região Sudeste e uma desaceleração no crescimento econômico nacional foram determinantes para a redução no quantitativo de migrantes da região Nordeste.

Com os incentivos fiscais promovidos através da SUDENE, diversas empresas se fixaram na região e o gráfico migratório do Nordeste passou a declinar, caracterizando um fluxo de movimento de retorno (CUNHA; BAENINGER, 2000). Em 1992, devido a mais um ciclo de secas, o fluxo de migração voltou a se restabelecer, sendo mais uma vez revertido a partir dos anos 2000.

2.5 Infraestrutura hídrica

Carro chefe das políticas públicas direcionadas ao Nordeste a partir do final do século XIX, a construção de açudes, represas e barragens sempre foi propagada como a solução para a problemática do período de estiagens. Grandes obras foram providas com o intento de garantir a armazenagem dos recursos hídricos na região. Entretanto, esse sistema de captação e fornecimento de água sempre fora alvo de críticas devido ao seu custo, sua eficácia e a destinação dada a localização da construção das barragens. Muitas delas foram proporcionadas em locais de favorecimento aos grandes latifúndios e influência política (GARJULLI, 2003).

Boa parte das maiores obras de engenharia destinadas ao armazenamento da água foram construídas pelo DNOCS. Criado em 1945, o DNOCS foi basicamente constituído por engenheiros civis, negligenciando em parte ou no todo, a participação de outros profissionais que seriam relevantes para o enfoque geral das necessidades da região (HALL, 1978). Com sede em Fortaleza, sustenta, até os dias de hoje, grande parte de suas obras e intervenções neste estado.

Os projetos de construção dos açudes deram-se, prioritariamente, no sistema de barragem da água. Neste modelo, grandes paredes são construídas ao longo do curso de rios e riachos com o objetivo de represar a água. Geralmente realizadas sem um plano concreto de utilização dos recursos hídricos, a utilização destes açudes foi direcionada preferencialmente para o abastecimento humano e necessitou, assim, de outras grandes obras de adutoras para o abastecimento das cidades.

Posteriormente, e a passos lentos, os planos de irrigação para a agricultura, pecuária e piscicultura foram sendo implementados. O uso insignificante desses recursos para essas

áreas de atuação fez surgir um debate em relação ao custo-benefício destas obras. Fato é que o surgimento destas obras de engenharia estão relacionadas a diminuição do fluxo de retirantes das regiões mais assoladas pela estiagem ao garantir o mínimo existencial para sua continuidade nas terras secas.

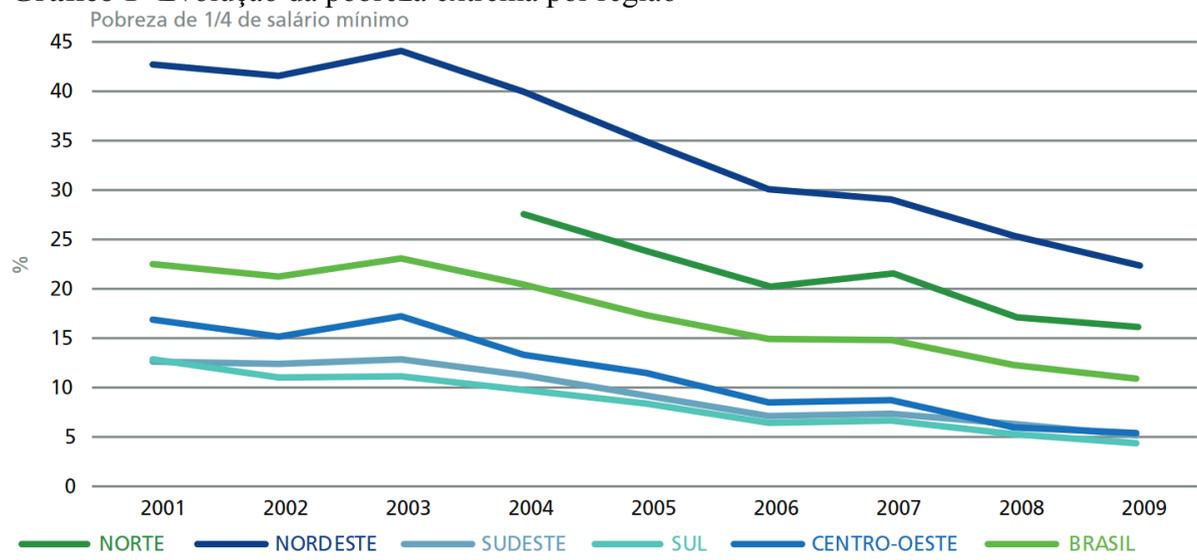
Há, contudo, contestações a estes dados. Hall (1978), defende que o número de desapropriados pelas obras foi sempre maior que o número dos beneficiados. Chegando a marca de ser 6 vezes maior o número dos retirados de suas terras em comparação aos instalados em projetos de irrigação. No Morada Nova, um dos primordiais projetos de irrigação, somente 5% dos agricultores que foram desapropriados foram beneficiados posteriormente com a utilização dos recursos hídricos.

Segundo dados da FUNDAJ (REBOUÇAS, 2001), a região conta com aproximadamente 70 mil açudes e barragens, possuindo uma capacidade de armazenamento total em torno de 30 bilhões de m³ de água. Já os aquíferos nordestinos recebem dos rios e barragens cerca de 58 bilhões de m³ ao ano e apenas 1/3 desse volume seria suficiente para abastecer toda a população do semiárido atual com uma taxa de 200 litros por habitante/dia, como preconiza a Organização Mundial da Saúde (OMS). Também seriam suficientes para irrigar mais de 2 milhões de hectares de terra com 7.000m³ de água por hectare/ano. De acordo com pesquisador João Suassuna (2018), menos de 30% desse recurso é utilizado na irrigação e abastecimento da população, revelando a falta de planejamento na utilização dos recursos hídricos.

2.6 Desigualdades regionais

Dados do censo demográficos de 2010 revelam significativas melhoras para o Nordeste em relação ao censo do ano 2000. Se antes, quase metade dos 47% de brasileiros que viviam abaixo da linha da pobreza residiam na região nordestina, hoje essa discrepância foi reduzida, embora ainda seja o maior percentual relativo do país.

Gráfico 1- Evolução da pobreza extrema por região



Fonte: IBGE (2010)

O rendimento médio foi de menos de um salário mínimo (R\$ 946) para cada pessoa ocupada - o menor salário médio do país - e o percentual de ocupação permaneceu o mais baixo, mesmo aumentando de 43,6% para 47,2%. A taxa de mortalidade infantil caiu de 44,7 para 18,5 mas ainda é a maior do país.

No âmbito da educação e tecnologia, a região Nordeste possui o segundo maior percentual de jovens (entre 6 e 14 anos) fora da escola (3,2%) e o menor número de pessoas entre 18 e 24 anos matriculadas em curso superior (15%). O acesso à informação também é bastante prejudicado, com apenas 21,2% de sua população tendo disponibilidade de uso de computadores, também a menor taxa do Brasil.

Gráfico 2 - Proporção de pessoas entre 18 e 24 anos matriculadas no nível superior

Área geográfica	2000	2010
Sudeste	14,3	27,7
Centro-Oeste	13,3	27,5
Sul	17,0	27,4
Brasil	11,5	22,8
Norte	6,1	16,1
Nordeste	6,1	15,0

Fonte: Ceplan (2010)

Nos âmbitos econômico e social, uma em cada três residências no Nordeste recebeu auxílio de programas assistencialistas, como o Bolsa família. 3,3 milhões de famílias dependiam diretamente da mesma no semiárido a um custo de 7,1 bilhões de reais por ano para os cofres públicos (BRASIL, 2016).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nordestino também é o menor dentre as regiões (0,608). 55% das residências não possuem acesso à água tratada e saneamento básico. Apesar de possuir 27% da população nacional, contribui apenas com 13,1% do Produto Interno Bruto (PIB). Caracterizada como uma região de atrasos econômicos, políticos e sociais, o nordeste ainda possui em 2010 números semelhantes aos analisados por Celso Furtado na década de 60 através da criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

2.7 Desigualdades intra regionais

A heterogeneidade econômica, cultural e social é marca da região Nordeste. Devido ao seu processo natural de ocupação, o Nordeste foi tomando suas características intrínsecas ao desenvolvimento em razão de sua formação histórica. A professora Tânia Bacelar (1995) já observava três núcleos distintos dentro da própria região.

Ao sul, Sergipe e Bahia possuíam uma oligarquia voltada ao comércio exterior e ao mercado de capitais. Tendo Salvador como a cidade mais relevante, o litoral adotou o mercantilismo como norteador da atividade econômica, deixando ao interior a produção de insumos agrícolas como a cana de açúcar e o cacau.

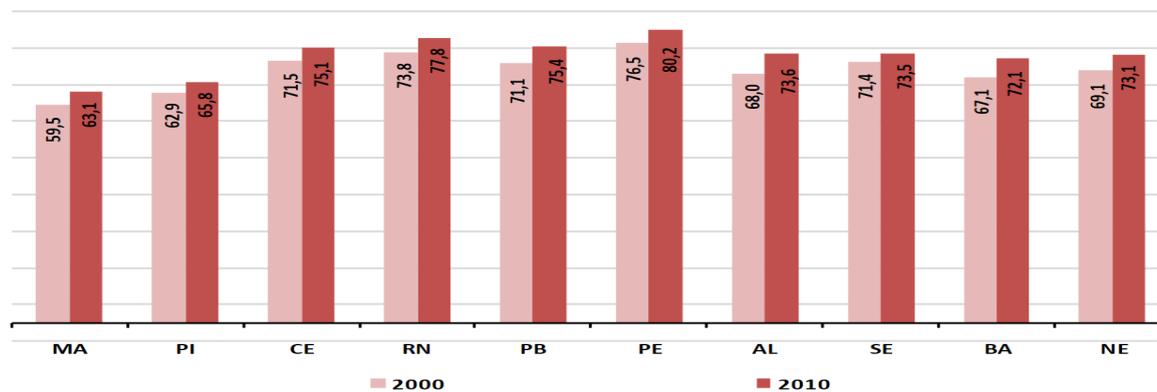
De Alagoas até Rio Grande do Norte, a indústria do açúcar predominava e a pecuária extensiva na zona da mata e agreste era forte fator comercial das oligarquias locais. O Ceará, sem as características produtivas da cana, focava-se na agropecuária e tinha como pontos destacados a criação de gado e a plantação de algodão.

Na região conhecida como “Meio Norte”, a faixa que ia do Piauí ao Maranhão muito mais se assemelhava ao Ceará, também possuiu enfoque na agropecuária e era vista como uma região de transição entre a seca e o clima amazônico.

Essas diferenças intra regionais continuaram a se acentuar com o passar dos anos. As migrações internas aumentaram substancialmente a densidade demográfica nas capitais, criando regiões metropolitanas que passaram a deter o poder político e econômico. O setor de serviços aumentou substancialmente nessas regiões e a diferença entre a economia

metropolitana e a economia do interior foi se dilatando e provocando vazios populacionais, econômicos e sociais no interior que perduram até os dias atuais.

Gráfico 3 - Participação da população urbana na população total entre 2000 e 2010



Fonte: IBGE - Censo 2010

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

3.1 Conceituando políticas públicas

Várias são as definições encontradas para conceituar as políticas públicas. Dye (1984) definia que políticas públicas eram aquilo que os governos escolhiam entre o fazer e o não fazer. Já Laswell (1936), questionava as políticas públicas pelos seus resultados e a forma como sua implantação infere diretamente na sociedade. Desta forma, podemos entender tacitamente as políticas públicas com todas as decisões que os governos tomam de forma a atender as demandas econômicas e sociais da comunidade.

Sendo o Brasil um país de proporções continentais, faz-se necessário o aprofundamento dos estudos das especificidades de cada região para o melhor aproveitamento das políticas públicas. Analisar os diferentes tipos de climas, de constituição dos povos, das capacidades de infraestrutura e o potencial de recursos naturais de cada lugar é condição fundamental para o correto investimento dos recursos e eficiência dos resultados.

Souza (2003), frisava que a análise dos resultados das políticas públicas estava diretamente interligada aos estudos das ações governamentais. Por vezes se sobrepõem os interesses particulares dos grupos políticos, conflitando com o atendimento das reais necessidades das populações. As políticas públicas enfrentam hoje no Brasil uma crise de credibilidade e suas aplicações são cada vez mais questionadas e cobradas pela sociedade sobre os seus resultados. Com apenas 6% dos brasileiros confiando nas decisões tomadas pelos políticos em pesquisa realizada em 2016 pela GfK Verein (ONG).

Lowi (1972), tipificou as políticas públicas em 4 grandes áreas: Regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva. A primeira delas engloba uma área mais burocrática com a regulamentação dos bens e serviços dispostos para a sociedade. Já as políticas distributivas tem como preceito promover determinados grupos mais fragilizados em busca de uma sociedade mais igualitária. Podemos citar como exemplos desse tipo de política os benefícios sociais.

Como exemplo das políticas redistributivas podemos observar os incentivos fiscais promovidos pela SUDENE. A diferenciação desse tipo para a anterior se faz pela necessidade de custeio direto proporcionado por outra fonte determinada de recursos. Enquanto na distributiva os custos envolvidos não podem ser exatamente precificados, dado a demanda praticamente ilimitada da sociedade, nas redistributivas os custos já estão limitados à uma quantia preestabelecida.

Por fim, nas políticas constitutivas, temos o artifício ideológico sobre o qual as políticas públicas serão norteadas. No Brasil, vimos recentemente a alternância do caráter constitutivo nos planos de governo. Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tivemos uma política voltada à recuperação de uma economia devastada pela hiperinflação. Já nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) o governo teve um maior enfoque nos programas sociais. Retornando a um viés de restabelecimento econômico no atual governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-até hoje).

Fato é que não existirá apenas uma definição sobre os processos de políticas públicas. Com as mudanças constantes na sociedade pós-moderna, esse conceito vem sofrendo diversas mutações desde seu surgimento nos Estados Unidos da América na década de 1930. Limitar as políticas públicas a uma análise restritiva é ignorar os diversos fatores pelos quais as sociedades foram ultrapassando para tornarem-se o que são hoje e o que ainda serão no futuro.

Com o desenvolvimento cada vez maior de pesquisas teóricas ou metodológicas sobre o tema, nos municiaremos de conhecimentos para que, pelo menos, o conceito geral de políticas públicas possa ser mais difundido e compreendido pela sociedade. Na busca das

resoluções dos problemas públicos, os planos de governo devem acompanhar as constantes metamorfoses da sociedade. Tensionando a solução de seus anseios para diminuir as desigualdades e promover o bem-estar social.

3.2 Evolução histórica das políticas públicas para a região Nordeste

A primeira demonstração de política pública direcionada ao Nordeste no enfrentamento às secas foi em 1877 após um dos maiores interstícios de estiagem que se tem documentado, ainda no período Imperial, com a criação da primeira Comissão Nacional de Estudos e Problemas da Seca. Esta comissão focou no desenvolvimento de ações para o combate à seca e em medidas de apoio aos flagelados.

Sob o comando do Conde d'Eu, o Instituto Politécnico apresentou ao governo central planos para a construção de obras com o objetivo de armazenar os recursos hídricos para sua utilização nos períodos de estiagem. Dado o fato de que o principal estado assolado pela seca de 1877 foi o Ceará, os direcionamentos dos projetos foram feitos para aquela região. Dentre os projetos apresentados destaca-se a construção de um canal que conectaria o rio São Francisco ao rio Jaguaribe e as construções dos açudes de Quixadá e Acaraú.

Findado o período imperial, o país adentrou na primeira república e a partir daí se estenderam as ações públicas direcionadas ao enfrentamento da seca na região nordeste. Nilo Peçanha, em 1909 criou a Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), o primeiro órgão criado pelo governo federal para o desenvolvimento de políticas públicas diretamente voltadas para a região Nordeste. Diante deste marco, outros importantes momentos foram observados no planejamento de gestão direcionados ao Nordeste. E finalmente em 1918, com a eleição do paraibano Eptácio Pessoa para a presidência da República, os programas governamentais de desenvolvimento do Nordeste se estabeleceram.

Arrojado Lisboa (1984) defendia que a problemática das secas não seria puramente a falta de água durante os períodos de estiagem mas, sim, era um problema de fenômenos múltiplos que acarretava alterações nas condições econômicas e sociais da região. Ainda assim, no início do século XX, começaram as grandes obras de açudagem. Haja vista que a ideia de transpor águas do rio São Francisco para os demais rios locais não se demonstra viável do ponto financeiro e tecnológico.

O pensamento do governo foi deveras simplista: se a seca é causada pela falta de água, vamos selecionar essa única problemática e construir uma infra-estrutura de armazenagem de água para os períodos de estiagem. Com isso, a maior parte dos recursos foram destinados a estas grandes obras que, muito além de representar soluções, fortaleceram o poder das oligarquias locais ao selecionar de forma influenciada a alocação dessas obras. Em um contraponto, os projetos de irrigação e a construção de estradas e ferrovias foram sendo cerceados pelo poder central.

Com a revolução de 1930 e a instauração do Estado Novo surge pela primeira vez, na constituição de 1934, o dever do estado de combater as secas no Nordeste. A região denominada por polígono das secas fora determinada pelo artigo 2º da Lei 175 de 5 de janeiro de 1936:

Art. 2.º A área dos Estados do Norte a considerar no plano referido no art. 1.º, é limitada pela poligonal cujos vértices são os seguintes: cidades de Aracati, Acaraú e Camocim, no Ceará; interseção do meridiano de 44.º W.G., com o paralelo de 9.º; interseção do mesmo meridiano, com o paralelo 11.º e cidade de Amargosa, no Estado da Bahia; cidade de Traipu, no Estado de Alagoas; cidade de Caruaru, no Estado de Pernambuco; cidade de Campina Grande, no Estado da Paraíba; e cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte (Lei 175/36).

Após mais uma grande seca em 1958, as políticas de desenvolvimento regional passaram a ter outro foco. Na época, já havia uma quantidade significativa de açudes e estradas e se fazia necessário agora um debate mais técnico e aprofundado sobre a problemática do desenvolvimento local. Surge então, a partir do Seminário para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste, a SUDENE.

3.3 Celso Furtado, breve história

Nascido em Pombal, interior da Paraíba, Celso Furtado conheceu desde cedo as mazelas infligidas pela seca e o subdesenvolvimento da região semiárida nordestina. Filho de um juiz de direito, teve a oportunidade desde cedo de ser exposto ao pensamento crítico. Estudou em João Pessoa e concluiu o ensino médio em Recife.

Quando nasci, o sertão da Paraíba ainda era assolado pelos cangaceiros, pelo banditismo. Os grandes fazendeiros eram as únicas autoridades. Para mim a ideia de poder estava ligada à de arbítrio e abuso. Fui criado vendo a violência desenfreada com que se tratavam as pessoas, e a miséria reinante. (FURTADO, 1999, p. 69).

Em 1944 formou-se bacharel em Direito pela Universidade Brasil, que se desenvolveu na atual Universidade federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e, logo após, em 1945 integrou a Força Expedicionária Brasileira em missão na Itália. Retornou ao Brasil e depois concluiu seu doutorado em Economia pela Universidade de Paris em 1948. Furtado também integrou o quadro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) entre 1949 e 1957.

Após a eleição de Juscelino Kubitschek em 1955 para Presidência da República, foi nomeado pelo mesmo para analisar os problemas de desenvolvimento regional e inferir soluções para defrontar e prover o crescimento do Nordeste. Após a grande seca de 1957 elaborou o documento Operação Nordeste e em 8 de janeiro de 1960 assumiu como o primeiro superintendente da SUDENE.

Findado o período militar, em 1984, integrou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no engajamento pelas eleições diretas. Após um período de representatividade na Europa, retornou ao Brasil em 1985 para ocupar o Ministério da Cultura.

Com cerca de 30 livros publicados entre planos críticos e ficcionais, era claro que Celso Furtado sempre teve algo a dizer. Também ocupou o quadro docente de universidades como Yale, Cambridge, Columbia e Sorbone. Pensador eclético, Celso Furtado contribuiu para a sociedade em níveis muito mais elevados que seu atual reconhecimento. Foi reproduzido internacionalmente e sua obra, em especial para com o Nordeste, tem valor imensurável.

3.4 O GTDN

Para Furtado (2009), a economia nacional era composta por ilhas não integradas entre si e direcionadas ao comércio exterior. Essas ilhas só iniciaram um processo de interligação a partir da metade do século XIX, quando a economia de exportação de açúcar e algodão entrou em colapso e a cafeicultura buscava avançar no mercado interno para escoar o excedente.

Tabela 1 - Participação do algodão, açúcar e café nas exportações brasileiras (%)

Produto	1821-1823	1871-1873	1912-1914
Algodão	25,8	16,6	2,9
Açúcar	23,1	12,3	0,3
Café	18,7	50,2	60,4

Fonte: LEEF (1972)

O distanciamento do desenvolvimento industrial observado na região do centro-sul do país em relação ao praticado na região nordeste fez com que, em 1956, o Governo Federal criasse o GTDN com o desígnio de encontrar maneiras para o desenvolvimento econômico e social da região. A partir daí o combate ao subdesenvolvimento no Nordeste não seria mais limitado pelas obras hídricas que vinham sendo realizadas pelo DNOCS, mas sim sob uma nova ótica tendentes a superar as falhas de diagnóstico feitas até então.

Em março de 1959, Furtado apresentou o documento: “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, que ficou conhecido como Relatório do GTDN. Decorreu sobre a economia nordestina, propôs alternativas para a recuperação econômica da região e sugeriu sobre ações que a tornaria menos suscetíveis à problemática das secas.

O Relatório era dividido em quatro partes (O Nordeste na Economia Brasileira; Elementos Dinâmicos da Economia do Nordeste; Aspectos Econômicos do Problema das Secas; Plano de Ação). Trazia como enfoque as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul. Exemplificou que a renda per capita deste era mais de três vezes superior a daquele (US \$303 contra US \$96, em 1956).

Tabela 2 - Renda das principais regiões do país em 1956 (milhões de US\$)

<i>REGIÃO</i>	<i>RENDA TOTAL</i>	<i>RENDA PER CAPITA</i>
<i>Norte</i>	<i>440,90</i>	<i>111,00</i>
<i>Nordeste</i>	<i>1.802,50</i>	<i>96,00</i>
<i>Centro-Sul</i>	<i>11.232,80</i>	<i>303,00</i>
<i>Brasil</i>	<i>13.476,20</i>	<i>224,00</i>

Fonte: Veras (1993, p.135)

Furtado salientou que a crescente dissimetria entre o Nordeste e o Centro-Sul estava assumindo um processo cumulativo que seria difícil de reverter. Tal situação poderia criar sistemas econômicos isolados e pôr em risco a unidade nacional. Não obstante, também procurou esclarecer os motivos do “atraso” na região utilizando-se de um histórico econômico. Tentando desvincular a ideia central de que este subdesenvolvimento era explicado tão somente pelos fenômenos naturais.

As políticas de desenvolvimentismo atreladas às relações comerciais de transferência de renda e os subsídios que priorizavam o Centro-Sul explicavam o ritmo mais lento de crescimento observado no Nordeste. Este estabelecia uma balança comercial externa superavitária, mas no aspecto interno, era deficitário em relação àquele. Aliado a tudo isso, o protecionismo cambial impedia o Nordeste de se abastecer no mercado interno para utilizar-se quase que exclusivamente do inflacionado mercado do Centro-Sul.

O Plano de Ação presente no Relatório do GTDN direcionava a transformações no espaço agrícola das zonas úmidas, visando substituir a monocultura da cana por uma variedade de alimentos que pudesse fornecer uma oferta adequada de alimentos. A região semiárida também necessitava elevar a produtividade e tornar-se mais resiliente aos períodos de estiagem. Isso tudo conciliado com o aumento da industrialização fundaria a base para alavancar o desenvolvimento regional do Nordeste.

A industrialização era a base do plano de Celso Furtado para o Nordeste. Através da qual seria possível absorver a mão de obra, fomentar o mercado intrarregional, diversificar a cadeia produtiva e proporcionar um desenvolvimento endógeno.

Todavia, é importante frisar que Furtado não depositava unicamente na industrialização o agente transformador das bases econômicas e sociais da região. Era necessário disponibilizar o acesso às matérias primas, incrementar a oferta de energia elétrica e lançar bases de financiamento no mercado local.

3.5 A SUDENE

Ainda em 1959, a criação da SUDENE foi instituída com o propósito de promover o desenvolvimento industrial no Nordeste. Cabia à SUDENE estudar, desenvolver, coordenar e supervisionar os programas e projetos que se dirijam ao desenvolvimento do Nordeste. Além de prestar assistência técnica, firmar convênios e acordos que impulsionasse a região.

Em 1961 a SUDENE desenvolveu seu primeiro plano diretor, direcionou seus esforços para a questão da infraestrutura e incentivos fiscais para a instalação de empresas no Nordeste. Até 50% dos impostos sobre a renda das empresas que investissem na região seriam descontados pelo Governo Federal (CARVALHO, 2001). Esse primeiro plano diretor foi sendo incrementado e atualizado por outros três planos.

No segundo plano, dois anos após o primeiro, o foco foi ampliado e mais direcionado ao povo nordestino. As questões da habitação e da educação foram o enfoque deste segundo plano. Ampliava-se também o rol de empresas que poderiam ser contempladas com os incentivos fiscais. Criou-se as figuras das empresas optantes e beneficiárias. Onde aquelas recebiam as deduções ao direcionar seus investimentos para a região Nordeste e estas desenvolveriam os projetos aprovados pela SUDENE.

O golpe militar de 1964 alterou os propósitos da SUDENE. Antes centrada no desenvolvimento regional e agora direcionada ao propósito de integração de mercados (COLOMBO, 2018). Com corte significativo no orçamento e a redução de suas funções, a SUDENE deixava de ser um órgão autônomo para subordinar-se ao Ministério do Interior.

Em 1966 o terceiro plano diretor foi lançado. A essência agora eram os planos de irrigação na região do Vale do São Francisco e atenção à saúde pública. Devido a carência de mão de obra especializada na região, a educação técnica e profissional foi reforçada neste plano.

O quarto, e último, plano diretor em 1968 promoveu a organização da região do semiárido e fomentou o desenvolvimento da zona da mata. Todavia, a concentração de recursos para os estados de Pernambuco e da Bahia e a industrialização focada nos grandes mercados consumidores das capitais e regiões metropolitanas, acabaram proporcionando um abismo entre o desenvolvimento dentro da própria região.

Gradativamente, a partir da década de 70, estes planos diretores foram sendo substituídos pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). Nesse contexto, o direcionamento concentrado dos recursos continuou acontecendo e reforçava cada vez mais a disparidade de desenvolvimento entre as capitais e as regiões menos povoadas do interior.

Durante seu período de atuação a SUDENE foi alvo de críticas por não conseguir interiorizar o desenvolvimento da região (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004). A concentração dos recursos e projetos em apenas 3 estados nordestinos (Pernambuco, Bahia e Ceará) não conseguiu diminuir o processo de êxodo rural. A região da zona da mata teve aumento na monocultura da cana de açúcar e os projetos de irrigação beneficiaram, em sua maior parte, os grandes agricultores.

Tabela 3 - Participação percentual dos estados na construção do PIB nordestino

<i>ESTADOS</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>
Maranhão	6,10	6,80	6,50
Piauí	3,30	3,50	3,70
Ceará	11,50	13,30	13,80
Rio Grande do Norte	4,90	5,50	5,40
Paraíba	6,20	5,50	5,60
Pernambuco	22,10	20,50	17,70
Alagoas	5,70	5,50	6,50
Sergipe	3,80	4,20	5,10
Bahia	36,40	35,20	35,70
<i>Nordeste</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Sudene, 2001

Com um sistema de escolha para os projetos subsidiados enviesado de vícios, as empresas, especialmente da região sudeste do país, capitalizaram recursos em detrimento ao desenvolvimento das empresas locais. Segundo Campos (2008), algumas empresas que tiveram benefícios concedidos pela SUDENE jamais foram capazes de demonstrar o efetivo emprego de seus investimentos na região, tão pouco comprovar a geração de empregos e o uso de mão de obra local.

Não obstante, é inegável os benefícios que a SUDENE proporcionou ao desenvolvimento nordestino. Entre os anos de 1960 a 1985, a indústria local deixou de ser essencialmente produtora de bens de consumo não-duráveis para aumentar a especialização nos bens intermediários e estabelecer os bens de capital e bens duráveis.

Tabela 4 - Nordeste: Valor de Transformação Industrial.

Setores	1949	1960	1970	1975	1980	1985
Bens de Consumo Não-Duráveis	82,5	65,7	57,4	46,6	36,4	41,0
Bens Intermediários	16,2	31,1	34,9	41,9	50,2	49,3
Bens de Capital e de Consumo Duráveis	1,3	3,2	7,7	11,5	13,4	9,7
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE –2015

A economia nordestina passou a ter um maior dinamismo. Entre as décadas de 60, 70 e 1980, o Nordeste teve o melhor desempenho na taxa de crescimento médio de participação no PIB do país. Superando a taxa de crescimento nacional em 10% e acumulando no período uma média de crescimento anual de 6,3% (MAIA GOMES, 1991). De 1960 à 1990 o PIB do

Nordeste aumentou exponencialmente, saltando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões (ARAÚJO, 1992).

No ano de 2001, em meio a denúncias e comprovações de desvio de dinheiro e finalidade, a SUDENE foi esvaziada e extinta por medida provisória do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Recriada pela Lei Complementar 125/2007, a SUDENE retorna com sua área de atuação ampliada (norte de Minas Gerais e Espírito Santo) e direcionada ao desenvolvimento social da região. Buscando uma maior credibilidade, a qualidade na gestão e a incorporação de mecanismos técnicos contribuíram para destacar a SUDENE no âmbito do planejamento regional e desenvolvimento sustentável.

Para Bacelar (2007) a SUDENE ressurgiu frágil e melancólica. Tolhida de recursos e sem a pujança econômica do Centro-Sul que acentuava a discrepância econômica com o Nordeste, carecem apoios para o fortalecimento da SUDENE. As políticas assistenciais atenuaram as condições de vida dos mais pobres e o consumo, mesmo vagarosamente, ainda cresce. Tudo isso faz com que a realidade pareça menos feia do que já foi outrora.

3.6 Políticas públicas para o Nordeste nas últimas décadas

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) fixou a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos seus objetivos fundamentais e criou os Fundos Nacionais de Financiamento Regional, especificamente voltados ao Nordeste, Norte e Centro Oeste. Regulamentados posteriormente pela Lei 7.827 de 1989. Fato é que estes fundos não têm sido suficientes para garantir o desenvolvimento das localidades menos dinâmicas.

A adoção de políticas econômicas mais restritivas, a revogação de boa parte dos incentivos fiscais e a privatização de setores estratégicos da economia não foram benéficos para as regiões menos favorecidas. Para Senra (2009), as revogações das isenções impactaram diretamente na SUDENE, resultando na estagnação dos novos projetos industriais na região. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), passou a preterir os planos de desenvolvimento para financiar o setor privado.

Com o Governo Federal praticamente abandonando as políticas públicas fiscais para a região, os estados passaram a adotar os incentivos através da redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esta situação deflagrou o que hoje é conhecido como Guerra Fiscal, que prejudicou ainda mais os estados menos favorecidos que não podiam abrir mão de quantidade significativa de seus recursos.

Com a extinção da SUDENE em 2001, o mote das políticas desenvolvimentistas passam de programas estruturantes para os programas sociais. O governo criou então a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) como uma agência reguladora para dirimir os conflitos entre consumidores, empresários e estados.

Em 2003 foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional direcionado a aumentar a oferta de recursos destinados ao setor produtivo, de pesquisas e desenvolvimento, visando a maior competitividade dos estados menos abastados para competir com os estados mais ricos. A partir daí, o BNDES passou a subsidiar os empréstimos destinados ao setor produtivo.

Tabela 5 - Desembolsos do BNDES entre 2003 e 2010

<i>ANO</i>	<i>QUANTIDADE DESEMBOLSADA</i>
2003	51,40
2004	54,20
2005	59,50
2006	62,30
2007	73,00
2008	96,60
2009	137,40
2010	168,40

Fonte: BNDES (2010)

Mesmo com o retorno da SUDENE em 2007, as políticas adotadas não foram capazes de realizar uma mudança significativa no comportamento econômico da região. Em 2003, o Nordeste participou com 12,8% do PIB nacional, em 2010 essa fatia subiu apenas 0,7 pontos percentuais (13,5%).

Tabela 6 - Participação no PIB Nacional entre 1995 e 2010

<i>Unidades da Federação</i>	1995	1998	1999	2002	2003	2006	2007	2010
<i>Norte</i>	4,20	4,20	4,20	4,70	4,80	5,10	5,00	5,30
<i>Nordeste</i>	12,00	12,40	12,40	13,00	12,80	13,10	13,10	13,50
<i>Maranhão</i>	0,90	1,00	1,00	1,00	1,10	1,20	1,20	1,20
<i>Piauí</i>	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,60
<i>Ceará</i>	1,90	2,00	1,90	2,00	1,90	2,00	1,90	2,10
<i>Rio Grande do Norte</i>	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,90	0,90	0,90
<i>Paraíba</i>	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
<i>Pernambuco</i>	2,30	2,40	2,30	2,40	2,30	2,30	2,30	2,50
<i>Alagoas</i>	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
<i>Sergipe</i>	0,50	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
<i>Bahia</i>	3,70	3,90	3,90	4,10	4,00	4,10	4,10	4,10
<i>Sudeste</i>	59,10	58,20	58,20	56,70	55,80	56,80	56,40	55,40
<i>Sul</i>	16,20	16,20	16,40	16,90	17,70	16,30	16,60	16,50
<i>Centro-Oeste</i>	8,40	9,00	8,80	8,80	9,00	8,70	8,90	9,30

Fonte: IBGE (2010)

4 CONCLUSÃO

A evolução das políticas públicas de desenvolvimento regional no Nordeste foi, durante muito tempo, presa a ideia do fenômeno da estiagem como caracterizador principal da condição de subdesenvolvimento da região em relação aos polos mais atrativos do país.

Mesmo com suas dificuldades históricas e condições climatológicas desfavoráveis, é possível estimular o desenvolvimento do Nordeste com políticas públicas que deem o alicerce necessário para o crescimento sustentável da região. O “Combate à seca” foi, e ainda é, o slogan propagador de diversos governos e suas políticas públicas. Evidentemente isto precisa mudar. Não se vencerá a seca, jamais. Porém é totalmente possível conviver com ela a ponto de que a mesma se torne fator irrelevante quando a questão for o desenvolvimento regional.

Celso Furtado apregoou na história do desenvolvimento do Nordeste as bases que fundamentam o proveito dos dias atuais, mesmo que ainda insuficientes haja vista o que o economista pretendia para a região. Com seu trabalho memorável, demonstrou como podemos substanciar o crescimento regional sob a ótica do subdesenvolvimento, ultrapassando as teorias naturalistas e culturalistas.

O relatório GTDN foi bastante relevante para demonstrar que não só os fatores climatológicos, mas também as ações do Governo Federal contribuem para o desnível no desenvolvimento do Nordeste em comparação à região Centro-Sul do país. Não se tratava tão somente de uma questão hídrica, e sim de uma questão estrutural onde o poder central deveria agir como garantidor de políticas fomentadoras do crescimento local.

A SUDENE tem sido importante aliada no processo de integração do nordeste à modernidade. Através de seus programas de incentivos fiscais, a instalação de parques fabris e tecnológicos no Nordeste trouxe desenvolvimento para a região. Fazem parte desse rol de parques, por exemplo, o polo petroquímico (Bahia), o complexo de Suape (Pernambuco) e o complexo têxtil (Ceará). Contudo, ao privilegiar as ações de investimento nesses três estados em detrimento aos demais, ocasionou uma disparidade no desenvolvimento social e econômico dentro da própria região e precisa agora diversificar suas bases de alocação de recursos.

O Governo Militar de 1964 limitou o poder da SUDENE e mitigou os projetos de desenvolvimento defendido por Celso Furtado. Os créditos fiscais, de fato, contribuíram para a industrialização do Nordeste, mas não foram capazes de estabelecer uma fundação industrial local. Atraíu, em grande parte, uma ramificação da indústria do Centro-Sul em formas de filiais no Nordeste. Mas podemos associar esses resultados divergentes dos objetivos iniciais de Celso Furtado à falta de apoio e interesse político.

O Nordeste ainda apresenta fragilidades de uma região subdesenvolvida. A falta de um planejamento ordenado por parte do Governo Federal dificulta a construção de um projeto nacional de desenvolvimento. A infraestrutura é deficiente, a mão de obra é pouco qualificada e os recursos são escassos.

Se faz urgente estabelecer uma base de políticas públicas focada necessariamente na região com um planejamento sólido que ofereça desde o aporte inicial ao pequeno produtor, passando pelo auxílio técnico para que o mesmo possa desenvolver sua produção e melhorar sua renda e findando com a redução do custeio que esse grupo traz para a sociedade. Transformando-o de um agente consumidor de recursos públicos para um agente contributivo no crescimento do país.

Adaptar os programas existentes para que garantam o acesso e consumo de mercado dos produtos locais se torna urgente no fomento à economia local. Fortalecer os programas que demonstrem resultados é garantia de dignidade mínima para a população que sofre com o descaso e o assistencialismo político. Ao mesmo tempo, extinguir os programas que

apresentam resultados adversos pode ajudar a focar nas reais necessidades para um desenvolvimento sustentável.

A gestão pública, enquanto agente fomentador de desenvolvimento, deve estabelecer que a implementação de suas políticas possua um início, um meio e um fim. Proporcionando aos seus beneficiários e à população em geral os instrumentos necessários para a aquisição de autonomia em relação ao Estado ao mesmo tempo que irá auferir confiabilidade aos seus projetos de governo.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JR, Durval Muniz de. **A Invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Cortez; Recife: Massangana, 5ª ed., 2001.

ALMEIDA, J. E; ARAÚJO, J. B. **Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE**. Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v.12, n.23, p.97-128, nov. 2004.

ALVES, J. **História das secas (séculos XVII a XIX)**. Edição Fac-Similar 1953. Fortaleza: Fundação Waldemar de Alcântara, 2003.

ARAÚJO, T. B. **Nordeste, Nordeste, que Nordeste?**. In: AFFONSO, R.B & SILVA,P.L.B (org.). Desigualdades regionais e desenvolvimento (federalismo no Brasil). São Paulo, Fundap/Unesp, 1995, p. 125-156

_____. **Uma Frágil SUDENE tenta renascer: Revista Nordeste** - artigo publicado em Janeiro/2008. Disponível no site <www.desempregozero.com.br> e acessado em 19/05/2021 .

BERNARDES, D. de M. **Notas sobre a formação social do nordeste**. Lua Nova, São Paulo, 71:41-79, 2007.

BURITI, C. O. . **Secas, migrações e representações do Semiárido na literatura regional: Por uma história ambiental dos sertões do Nordeste brasileiro**. Textos e Debates (UFRR) , v. 1, p. 7-31, 2008.

CAMPOS, H. S.O. **O Finor e o desenvolvimento do Nordeste: processos de distribuição e concentração de renda**. Prisma Jurídico, São Paulo, v.7, n.1, p.37-57, jan/jun.2008.

CARDIM, F. **Tratados da Terra e Gente do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Leite & Cia, 1925. Texto com nota de Batista Caetano, Capistrano de Abreu e Rodolfo Garcia. Disponível em: <<http://www.brasiliana.usp.br/bbd/handle/1918/02119000>> Acesso em março de 2021.

CARVALHO, O. **Nordeste: a falta que o planejamento faz**. In: Anais do Seminário Nacional: Regiões e Cidades,Cidades nas Regiões -a Espacialidade do Desenvolvimento Brasileiro.Campinas/SP: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-ANPUR, 2001.

CAVALCANTI, Clóvis. **Política de Governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva**. 3.ed. São Paulo. 2001.

COLOMBO, Lucilélia Aparecida. **O auge e o declínio: a trajetória institucional da Sudene e o futuro do planejamento no Nordeste**. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 375-399, mar./jun. 2018.

CUNHA. J.M.; BAENINGER, R. **A migração nos estados brasileiros, no período recente: principais tendências e mudanças**. In: Encontro nacional sobre migração, 2., *Anais...* Belo Horizonte: Abep, 2000. p. 117-165.

DUBEUX JR. J. C. B.; MUIR, J. P.; SANTOS, M. V. F. et al. **Improving grassland productivity in the face of economic, social, and environmental challenges**. Revista brasileira de zootecnia. v. 40, p. 280-290, 2011.

DUQUE, Ghislaine. **Conviver com a seca: Contribuição da Articulação do Semi-Árido. Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPR)** , v. 17, p. 133-140, 2008

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Econômica. 1959.

_____. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GARJULLI, R. **Os recursos hídricos no semi-árido**. Cienc. Cult., São Paulo, v. 55, n. 4, Dec. 2003.

GIATTI, L. L.; CUTOLO, S. A. (2012). **Acesso à água para consumo humano e aspectos de saúde pública na Amazônia Legal**. Ambiente. Soc. 15.

GUIMARÃES Jr, João Abner. **Reforma hídrica do Nordeste como alternativa à transposição do rio São Francisco**. Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades, Nº 227, pág. 80-88, 2016.

Hall, Anthony. **Drought and irrigation in North-East Brazil**. Cambridge, Cambridge University Press. 1978.

IBGE, instituto brasileiro de geografia e estatística, disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/default.php>. Acesso em maio de 2021.

LISBOA, Miguel Arrojado Ribeiro. **O Problema das Secas**. In: DNOCS: Pensamentos e Diretrizes. Fortaleza: Ministério do Interior. Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, 1984.

LOPES, P. R. C. **Alternativas de manejo de solo e água para o semiárido brasileiro**. Disponível em: www.comciencia.br/reportagens. Acesso em 16 de fevereiro de 2006.

LOWI, T. J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, Vol. 32, No. 4., 1972.

MAIA GOMES, Gustavo. 1991. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Texto para discussão nº 233. Recife: CME/PIMES/UFPE.

MALVEZZI, Roberto. **Semi-árido - uma visão holística**. Brasília: Confea. Pensar Brasil, 2007.

Ministério da Integração Nacional (MI). 2004. **A irrigação no Brasil: situação e diretrizes**. Brasília: IICA, 132 p.

Neves F de C. 2001. **Getúlio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas**. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 21, n. 40, p. 107-129.

Noblat R. 1977. **Seca: 1877-1977**. Diário de Pernambuco. Agosto de 1977.

OLIVEIRA, K. F. de; JANNUZZI, P. de M. **Motivos para migração no Brasil e retorno ao Nordeste: padrões etários, por sexo e origem/destino**. São Paulo Perspec. vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2005

OLIVEIRA, F. Elegia para uma Re(li)gião - SUDENE, Nordeste. **Planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PINTO, Irineu Ferreira. **Datas e notas para a História da Paraíba**. Edição Fac-similar. João Pessoa: Editora Universitária, 1977. v. 1.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. **Potencialidade dos aquíferos do nordeste do Brasil**. *Águas Subterrâneas*. 2001.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias,n.16,Porto Alegre Jul./dez.2003.

SUASSUNA, João, **Semi-árido: proposta de convívio com a seca**. 2018. Fundaj. Disponível em: <https://www.fundaj.gov.br/index.php/artigos-joao-suassuna>. Acesso em novembro de 2020.