

# **A FORMAÇÃO DA DESIGUALDADE REGIONAL E SUAS PREMISAS**

## **THE FORMATION OF REGIONAL INEQUALITY AND ASSUMPTIONS**

Mariana Loureiro Gama <sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo tenta explicar as principais razões da formação da problemática regional a partir do surgimento das teorias sobre o desenvolvimento econômico, do próprio conceito do fenômeno do desenvolvimento e do subdesenvolvimento e a relação existente entre os dois conceitos, e da importância do Estado para solucionar as desigualdades regionais, através da criação e da aplicação de políticas públicas. Enfoca ainda a questão do Nordeste brasileiro apresentando um breve histórico das leis e dos dispositivos legais que foram criados com o objetivo de diminuir a desigualdade regional, e a influência da SUDENE nas formulações das Reformas de Base que objetivavam principalmente introduzir a reforma agrária no território brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** desigualdades regionais; desenvolvimento; nordeste brasileiro.

### **ABSTRACT**

This article attempts to explain the main reasons for the formation of regional issues from the emergence of theories of economic development, the very concept of the phenomena of development and underdevelopment and the relationship between the two concepts, and the importance of the state to solve regional inequalities through the creation and implementation of public policy. Yet addressed the issue of the Brazilian Northeast presenting a brief history of the laws and legal provisions that were created with the objective of reducing regional inequality and the influence of SUDENE in the formulations of Grassroots Reform which aimed mainly introduce land reform in the Brazilian territory .

**KEYWORDS:** regional inequalities; development; Brazilian northeast.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho pela ESMAT; Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pelo UNIPE; Mestranda do Mestrado em Direito do UNIPE, na linha de pesquisa Direito e Desenvolvimento de Mercado Sustentável.

## INTRODUÇÃO

Passada a turbulência das duas guerras mundiais, a instabilidade e crises entre elas e, pressionados pela opção socialista, a questão do desenvolvimento econômico tornou-se tema central na agenda dos governos e das instituições de coordenação econômica e política do mundo ocidental ou capitalista.

Além do desenvolvimento econômico em geral e da reconstrução europeia e japonesa, ganhou destaque a desigualdade entre e dentro dos países. No caso dos Estados Unidos, embora predominasse a ideologia anti-intervenção estatal, as desigualdades regionais, os movimentos migratórios, o crescimento dos guetos, a experiência anterior do TVA, induziram a generalização do planejamento regional (Chinitz, 1969). Na Europa várias manifestações relacionadas com o desenvolvimento econômico e com as desigualdades territorial e social deu origem à criação de várias instituições e de instrumentos de política regional, a exemplo das políticas de desconcentração industrial na Inglaterra, dos planos de distribuição territorial e polos de desenvolvimento na França, dos programas de desenvolvimento das fronteiras e de descongestionamento na Alemanha, da criação da “Cassa del Mezzogiorno” e das políticas de desenvolvimento do Sul da Itália, dos planos de desenvolvimento dos Urais e da Sibéria, na União Soviética, entre outros (Denton et all 1960; Amendola e Barata, 1978; Nekrasov, 1971).

Estas experiências tinham como fundamento e base teórica os estudos sobre localização e desenvolvimento regional que ganharam força depois da Segunda Guerra. Baseado nas teorias clássicas da localização das atividades econômicas de origem alemã (Von Thunen, Weber, Losch, Christaler) e nos modelos teóricos neoclássicos, desenvolveu-se nos Estados Unidos a chamada “Regional Science”, capitaneada por Walter Isard. Este corpo teórico procurou construir uma teoria da localização abrangente e compreensiva, com destaque para o papel do custo de transportes, da disponibilidade de matérias primas, da dimensão dos mercados e das economias de aglomeração (Isard, 1956). Ao mesmo tempo, tomando os instrumentos de insumo-produto, os conceitos de multiplicador de renda e emprego e do papel das exportações no crescimento regional, estabeleceram-se modelos de planejamento e de políticas regionais (Friedman e Alonso, 1969).

De forma paralela, desenvolveu-se, predominantemente na Europa, a análise do desenvolvimento desequilibrado. Inicialmente, Perroux (1967), observando a natureza desigual do desenvolvimento francês e influenciado pela teoria Schumpeteriana do

progresso técnico, desenvolveu a noção de polo de desenvolvimento. Para o autor, o dinamismo de um polo era determinado pela existência de uma ou mais indústrias motrizes que exerce o papel dominante e gera efeitos multiplicadores sobre outras atividades. De forma quase simultânea Myrdal (1957) demonstrou que o desenvolvimento econômico promove um processo de causalção circular cumulativa, através do qual as regiões ricas tendem a se tornar mais ricas e as regiões pobres mais pobres, embora reconhecesse a existência de efeitos de espraiamento do desenvolvimento econômico. De forma semelhante, Hirschman (1958) desenvolveu a análise do processo de polarização, através do qual as regiões mais desenvolvidas atraem capital e trabalho qualificado das regiões atrasadas, realimentando a desigualdade, embora reconhecesse também a existência de efeitos de “gotejamento” das regiões desenvolvidas sobre as regiões atrasadas. Demonstrava a importância do investimento em capital social básico para a promoção do desenvolvimento regional.

Na América Latina, o diagnóstico da Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL), baseado nos conceitos de “centro” e “periferia”, procurava demonstrar que o atraso relativo da Região decorria das relações de troca internacionais, através das quais o “centro” do mundo capitalista ao reter os frutos do progresso técnico, exportar bens industrializados e possuir melhor organização sindical se beneficiava nas suas relações de troca com a “periferia” que exportava bens primários, cujos preços não subiam com o aumento de demanda, pelo excesso de fatores (terra e trabalho) e sempre caíam quando a demanda reduzia. Esse mecanismo, entendia a CEPAL, criou ao longo do tempo, um processo de deterioração das relações de troca com a “periferia”. A saída proposta era a industrialização. Na ausência de uma burguesia capaz de levar o projeto adiante pela escassez de recursos econômicos e técnicos, impunha a ação do Estado e, para isto, do planejamento (CEPAL, 1950; Prebisch,1950).

De acordo com Bercovici (2003), as desigualdades regionais no Brasil foram tema muito presente na economia política do desenvolvimento entre as décadas de quarenta a sessenta do século passado, com notável filiação à teoria do subdesenvolvimento, desenvolvida pela CEPAL e, entre os brasileiros, sobretudo por Celso Furtado. Mas as ciências sociais não acompanharam a reflexão no mesmo diasapão e profundidade. A chamada “questão” regional ficou circunscrita ao Norte, Nordeste e seus pesquisadores e cientistas sociais. A rigor, era o tema da Federação que não frequentava as preocupações no polo dominante, vale dizer no Sudeste e sobretudo em São Paulo. Diferentemente dos primeiros quarenta anos do século passado, quando a

questão da federação dominava as proposições dos autoritários clássicos, como Oliveira Vianna, que a viam com desconfiança, apostando tudo em formas fortemente centralizadas, num Estado unitário, para resolver, para anular, as poderosas tendências centrífugas “bárbaras” das províncias.

O caso do Nordeste brasileiro ganhou importância na trajetória de estudo do desenvolvimento regional, posto que a região abrigou o ciclo virtuoso inicial da história da ocupação econômica do país pelos portugueses no século XVI, tendo escolhido a primeira capital da colônia – Salvador. Depois o Nordeste mergulhou em longo período de estagnação e não acompanhou as mudanças rápidas no país entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX. Celso Furtado (1959) observou tal tendência e buscou explicar suas causas mais profundas utilizando o arsenal teórico do estruturalismo da CEPAL, que o próprio ajudou a construir.

## **1. CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E DE SUBDESENVOLVIMENTO**

O desenvolvimento é um fenômeno com dimensão histórica: cada economia enfrenta problemas que lhe são específicos. Não existem fases de desenvolvimento pelas quais, necessariamente, passam todas as sociedades, seguindo os moldes da industrialização europeia. O subdesenvolvimento é uma condição específica da periferia, não uma etapa necessária do processo de evolução natural da economia. O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são processos simultâneos, que se condicionam e interagem mutuamente, cuja expressão geográfica concreta se revela na dicotomia da CEPAL entre centro e periferia.

“O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 2000).

A economia desenvolvida não deve também ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está situada. A passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer em processo de ruptura com o sistema, internamente e com o exterior, afinal, de acordo com Celso Furtado (2000), “em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política”. Portanto, é necessária uma política deliberada de desenvolvimento, em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social, dada a sua interdependência. Deste modo, o desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais (BERCOVICI, 2003).

Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver elevadas taxas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.

Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. As teorias do crescimento econômico dão ênfase à ação deliberada da política econômica do Estado para a manutenção de um ritmo expansivo que mantenha o pleno emprego. Contudo, suas preocupações são exclusivamente econômicas, não analisam as condições ou consequências políticas, institucionais, sociais ou culturais do crescimento econômico. O objetivo propugnado pelas teorias do crescimento econômico é fazer com que os países subdesenvolvidos, cujo problema se limita, para estas teorias, a uma maior ou menor capacidade de acumulação, alcancem o mesmo sistema econômico dos desenvolvidos.

O grande desafio da superação do desenvolvimento é a transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional. Para a efetivação deste objetivo, segundo a proposta de Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, é fundamental a participação social, política e cultural dos grupos tradicionalmente considerados como *objeto* do desenvolvimento, que devem tornar-se *sujeito* deste processo. Podemos afirmar, então, que a democracia também é essencial para o desenvolvimento (SEN, 1999).

Ao analisarmos a democracia como condição do desenvolvimento, podemos também analisá-lo com enfoque nos direitos fundamentais. O objeto do desenvolvimento, assim, é bem mais amplo do que o simples crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), pois também leva em conta fatores sociais e políticos. O desenvolvimento deixa de ser um fim em si mesmo, mas seus fins e meios adquirem crucial importância, tendo como principal meio e fim do desenvolvimento a expansão da liberdade humana. Esta concepção, hoje, é consagrada na elaboração, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do direito ao desenvolvimento.

A definição de direito ao desenvolvimento passou por vários estágios nas discussões da ONU. Do enfoque economicista inicial, chegou-se à concepção atual de

direito ao desenvolvimento como um direito fundamental, integrante dos direitos de solidariedade, cujo titular não é o indivíduo, mas os povos. O desenvolvimento, portanto, também é um direito fundamental, que deve ser respeitado, garantido e promovido pelo Estado, que é o principal formulador das políticas de desenvolvimento. O Estado introduz a dimensão política no cálculo econômico, buscando a constituição de um sistema econômico nacional.

O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais. Podemos concluir como Francisco de Oliveira (1997): a questão nacional é, essencialmente, a questão colocada pelo conceito de subdesenvolvimento.

## **2. DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES REGIONAIS E A IMPORTÂNCIA DO ESTADO**

Dentro de sua especificidade histórica, o Estado Brasileiro, ao tornar-se o principal promotor do desenvolvimento, terá que se confrontar também com um sério problema, ligado à formação do Estado nacional: as desigualdades regionais. O processo de desenvolvimento, que é desigual e combinado, no caso brasileiro, é agravado pela “herança regional”, determinada pela nossa evolução histórica (COHN, 1978).

A existência das desigualdades regionais é um problema da sociedade nacional como um todo, não apenas dos residentes nas regiões menos desenvolvidas. Os problemas regionais não estão isolados dos nacionais, pelo contrário, o caso do Nordeste, segundo Celso Furtado (1982), reflete toda a exclusão social do desenvolvimento brasileiro. Os grandes problemas nacionais só podem ser estudados corretamente se levarem em consideração os desequilíbrios regionais.

Uma série de teorias do desenvolvimento tentou propor soluções para as desigualdades regionais. Algumas chegaram até a afirmar que a existência das disparidades seria temporária. Como parte do processo de desenvolvimento nacional, as desigualdades seriam decorrência da unificação econômica das *economias regionais*, geradas pelo fato de a expansão do desenvolvimento ocorrer de forma regionalizada nos primeiros estágios. No decorrer do tempo, diminuir-se-iam os efeitos dos elementos causadores das desigualdades regionais, pois todo o sistema econômico nacional tenderia ao equilíbrio. Nesta fase do desenvolvimento, a convergência entre as regiões se tornaria a regra. Ou seja, os desequilíbrios regionais existiriam apenas durante os

estágios iniciais do processo de desenvolvimento. Nas fases mais avançadas, naturalmente ocorreria a tendência ao equilíbrio. Esta ideia de que as desigualdades sociais e regionais diminuiriam naturalmente como o crescimento econômico revelou-se absolutamente falsa no Brasil (ALMEIDA, 1985).

Outra tese que deve ser descartada na análise das desigualdades regionais é a do colonialismo interno. As teorias do colonialismo interno tornaram-se comuns a partir da década de 1960. Eram aplicadas no estudo de sociedades com experiência colonial, onde as relações entre metrópole e colônia poderiam ser consideradas paralelas às relações sociais desenvolvidas internamente, especialmente em países onde grupos étnicos heterogêneos viviam separados: na América Latina, proliferaram estas análises para explicar a situação dos indígenas em países como o México, Guatemala e Peru. O colonialismo interno, em suas várias versões, destaca a analogia das relações vigentes no antigo sistema colonial com a existência de setores “colonizadores” e setores “colonizados” convivendo na mesma sociedade nacional. Algumas características da existência do colonialismo interno seriam a sujeição política, exploração econômica, dominação cultural e conflitos raciais. A amplitude destas características (encontradas em boa parte das sociedades modernas) tornou as várias teorias do colonialismo interno adaptáveis às mais diversas situações políticas e sociais, com inúmeras simplificações, generalizações e ambiguidades (HIND, 1984).

Uma das teorias que mais influenciou a elaboração de políticas de desenvolvimento regional no Brasil foi a teoria dos polos de crescimento (ou de desenvolvimento), do francês François Perroux. De acordo com a teoria de Perroux, a aparição de uma indústria nova ou o crescimento de uma indústria existente se difunde, o que faz com que, ao longo de grandes períodos, sejam espalhadas transformações que facilitam o surgimento de novas indústrias e a continuidade na difusão das inovações. No entanto, o crescimento não ocorre em todos os lugares, mas em polos de desenvolvimento, com intensidades variáveis, de onde expande seus efeitos para o resto da economia. Em um polo industrial complexo, aglomerado geograficamente e em crescimento, intensificam-se as atividades econômicas, que geram também disparidades regionais. O polo de desenvolvimento modifica seu ambiente geográfico imediato e, se é poderoso, toda a estrutura da economia nacional a que integra. O crescimento do mercado no espaço, quando se origina da comunicação de polos de crescimento territorialmente aglomerados, não é um crescimento igualmente repartido, pois opera por meio da concentração de meios e pontos de crescimento de onde se irradiam as

mudanças. Uma economia nacional em crescimento é fruto da combinação de elementos relativamente ativos (indústrias-motrizes, polos industriais e atividades geograficamente aglomeradas) e elementos relativamente passivos (indústrias decadentes e regiões dependentes de polos geograficamente aglomerados), com os primeiros induzindo os segundos ao crescimento (PERROUX, 1991).

Além de Perroux, influenciaram, decisivamente, as políticas brasileiras de desenvolvimento o sueco Gunnar Myrdal e o norte-americano Albert Hirschman. Para Gunnar Myrdal (1960), a ideia de equilíbrio não se funda na observação da vida social. Os processos sociais tendem a se apresentar sob a forma de causação circular, ou seja, reações causais em cadeia, cumulativamente, tendendo à concentração. A decisão econômica é o ponto de partida de uma ação cujo resultado final pode ser uma modificação estrutural. Os efeitos da decisão econômica podem ser regressivos (*backwash effects*) ou propulsores (*spread effects*). Os países subdesenvolvidos caracterizam-se-iam pela fraqueza dos efeitos propulsores, criando ou ampliando desigualdades internas entre regiões destes países. O conhecimento destes efeitos possibilita a identificação dos fatores que aumentam ou reduzem a capacidade de irradiação, possibilitando o planejamento, elaborado pelo Estado para a orientação do desenvolvimento econômico.

Albert Hirschman (1973) propôs a teoria do crescimento desequilibrado: a meta do desenvolvimento não seria eliminar os desequilíbrios, mas mantê-los, pois seriam as tensões e desequilíbrios que induziriam o próprio desenvolvimento, por meio da sua contínua e incessante superação. Para tanto, as inversões deveriam ser induzidas para promover desenvolvimento, calculando-se os seus efeitos de transformação econômica. Para o autor, existem dois tipos de cadeias de reação provocadas pela decisão de inversão: os efeitos de arrasto (*backward linkage*) e os efeitos de propulsão (*forward linkage*). Os efeitos de arrasto fundam-se no fato de toda atividade produtiva não primária criar certa procura de insumos (matéria-prima, mão-de-obra, equipamentos etc) para abastecê-la e os efeitos de propulsão no fato de que uma nova atividade produtiva pode significar insumos potenciais para novas atividades e empreendimentos. Ao adicionarem-se os dois efeitos em cada caso concreto, torna-se possível planejar as decisões de inversão em função da capacidade de provocar as modificações estruturais favoráveis ao desenvolvimento. A falta de interdependência e encadeamento das atividades produtivas seria uma das características mais marcantes das economias subdesenvolvidas, cujo exemplo mais notório são os enclaves de exportação.



Apesar das influências de Perroux, Myrdal e Hirschman, a teoria que fundamentou efetivamente, a política brasileira de desenvolvimento regional foi a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. As propostas cepalinas foram apresentadas no diagnóstico elaborado por Celso Furtado para tentar solucionar a questão nordestina, publicado sob o título de *“Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”*, em 1959.

A reversão espontânea do processo de concentração regional de renda é praticamente impossível. Como a integração econômica não planejada leva ao agravamento dos desequilíbrios regionais, é necessária uma política deliberada para que o desenvolvimento não acarrete a ampliação da concentração regional de renda.

“A solução desse problema constituirá, muito provavelmente, uma das preocupações centrais da política econômica no correr dos próximos anos. Essa solução exigirá uma nova forma de integração da economia nacional, distinta da simples articulação que se processou na primeira metade do século. A articulação significou, simplesmente, desviar para os mercados da região cafeeira-industrial produtos que antes se colocavam no exterior. Um processo de integração teria de orientar-se no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores do conjunto da economia nacional. Na medida em que se chegue a captar a essência desse problema, se irão eliminando certas suspeitas como essa de que o rápido desenvolvimento de uma região tem como contrapartida necessária o entorpecimento do desenvolvimento de outras” (FURTADO, 1991).

Podemos afirmar, portanto, que a Questão Regional é uma questão diretamente ligada ao Estado brasileiro. Além de envolver aspectos concorrentes à própria forma de Estado (o federalismo), sua resolução passa pelo poder político e pelas políticas públicas que afetam a distribuição territorial de renda no Brasil. As desigualdades regionais devem ser entendidas como fator da política e produto político, pois são consequências de ações políticas e impõem decisões políticas, influenciando na necessária elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento (CASTRO, 1992).

### **3. FUNDAMENTOS DA POLÍTICA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

#### **3.1. O Nordeste e as Questões Regionais:**

O problema do Nordeste foi, por muito tempo, entendido como restrito às secas. A maior parte das inversões públicas, na região, dirigiu-se às políticas de caráter assistencial do combate às secas ou ao apoio de setores exportadores, especialmente a produção açucareira. A construção de uma infraestrutura, como estradas e açudes, esteve sempre ligada aos interesses de latifundiários, não propriamente a uma política

regional. A própria presença do Estado como agente econômico não era muito forte no Nordeste até a década de 1950, atuando apenas por meio das ferrovias, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e órgãos federais de assistência. Só se pode falar em política econômica e política de desenvolvimento para o Nordeste a partir da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em 1959. Antes da SUDENE, os vários órgãos federais não tinham como finalidade explícita o planejamento do desenvolvimento regional (OLIVEIRA, 1993).

O primeiro destes órgãos foi criado em 1909, pelo Decreto-Legislativo n. 7.619/1909: a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que era uma repartição do Ministério da Viação e Obras Públicas. A IOCS, com mudança de nomenclatura, existe e atua até hoje. O seu objetivo originário era a elaboração de estudos científicos e a sistematização das obras contra as secas, tendo em vista garantir continuidade administrativa na sua realização. Na época, acreditava-se que a solução para o problema das secas no Nordeste era exclusivamente de engenharia: bastariam a construção de açudes e a perfuração de poços, além da construção de estradas e ferrovias. Esta crença foi conhecida como *solução hidráulica* para os problemas nordestinos.

A principal contribuição da IOCS, nos seus primeiros anos, foi a elaboração de estudos científicos e a coleta de dados sobre o regime das secas. Com o governo do Presidente Epitácio Pessoa (1919-1922), a IOCS, renomeada para IFOCS (Inspetoria Federal de Obras Contradas as Secas), iniciou uma série de obras em grande escala, cujos gastos chegaram a atingir 15% da receita da União. Para tentar garantir um mínimo de recursos para o Nordeste, Epitácio Pessoa, mediante o Decreto Legislativo n. 3.965/1919, ainda criou o Fundo Especial para a Irrigação de Terras Cultiváveis do Nordeste, constituído por 2% da receita geral da República para despesas com obras de irrigação no Nordeste, além de contribuições similares dos estados nordestinos. No entanto, o sucessor de Epitácio Pessoa, Arthur Bernardes, extinguiu o Fundo Especial e paralisou as obras contra as secas que não haviam sido concluídas pelo governo anterior.

Com a Revolução de 1930, tem início uma fase de grandes investimentos, ainda mediante a IFOCS, nas obras contra as secas. A solução proposta ainda era “hidráulica”, com a construção de açudes e reservatórios. A limitação desta maneira de entender o problema regional nordestino começou a ficar patente, especialmente no decorrer da década de 1940. Neste período, surgiram, inclusive, algumas propostas de abordar o problema da irrigação e da utilização das terras irrigáveis, com o objetivo de

potencializar, socialmente, as obras realizadas na região. Estas propostas, no entanto, foram logo descartadas pelo sistema de poder político regional, beneficiário das obras da IFOCS, que continuou atuando na construção de açudes em terras particulares sem qualquer proposta de reforma econômica ou social da região. A única mudança foi a da sigla IFOCS pela sigla DNOCS (departamento Nacional de Obras Contra as Secas), ocorrida com o Decreto-Lei n. 8.486/45 (FURTADO, 1962).

Para garantir o emprego contínuo de recursos no combate às secas do Nordeste, a Constituição de 1934 previu expressamente, em seu artigo 177, que seriam reservados 4% das rendas da União para a aplicação em um plano sistemático de combate às secas. A regulamentação do artigo 177 da Carta Magna ocorreu com a Lei n. 175/36, que criou a área do “Polígono das Secas”, que seria beneficiada pela aplicação das receitas previstas nos dispositivos constitucionais.

Além do combate às secas, a política federal pós-1930 para o Nordeste buscou desenvolver o setor produtivo açucareiro. O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi criado pelo Decreto n. 22.789/33. Sua principal tarefa era o estabelecimento de quotas de produção por Estado. Essas medidas foram tomadas para a sobrevivência da agroindústria no Nordeste, ameaçada pela busca de alternativas ao café na agricultura paulista. O efeito colateral foi o impedimento da modernização e da expansão desta mesma indústria (OLIVEIRA, 1993).

Até a década de 1950, a atuação federal no Nordeste se caracterizaria pela multiplicidade de organismos, sem qualquer contato uns com os outros, com superposição de áreas de atuação, tarefas e desperdício na aplicação do dinheiro público. Cada iniciativa do Governo Federal criava um órgão que atuava de modo distinto dos outros que já existiam, sem qualquer coordenação política. Era mais fácil, politicamente, criar um órgão governamental novo do que reestruturar os existentes, controlados por vários setores da oligarquia nordestina. O problema do desenvolvimento nordestino ainda era considerado como essencialmente regional, pois não constituía ainda nenhum obstáculo ou entrave ao desenvolvimento industrial do centro dinâmico (ROBOCK, 1964).

O símbolo desta política é o DNOCS, célebre pela ineficiência no combate às secas e pelo clientelismo, vinculado à oligarquia exploradora da “indústria da seca”. A “solução hidráulica” ainda era predominante, reforçando a estrutura sócio-econômica existente. O DNOCS era um departamento nacional, integrante da estrutura do Ministério da Viação e Obras Públicas, concebido para combater as secas onde elas

ocorressem, mas nunca realizou nenhuma obra fora do Nordeste. A transformação do DNOCS em uma autarquia, com autonomia administrativa, ainda que permanecesse vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, só ocorreria com a Lei n. 4.229/63. Além de transformar o DNOCS em autarquia, esta lei transferiu sua sede do Rio de Janeiro para Fortaleza e limitou sua área de atuação ao Polígono das Secas (BERCOVICI, 2003).

O enfoque da problemática regional nordestina muda na década de 1950, durante o Segundo Governo Vargas, quando se abandona a “solução hidráulica” e passa-se a pensar nos problemas nordestinos como problemas econômicos, não de falta de chuvas. A instituição responsável por essa mudança de enfoque foi o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado pela Lei n. 1.649/52. O BNB foi o primeiro organismo federal voltado para o desenvolvimento regional cuja sede se situava na sua região de atuação (no caso, Fortaleza).

A criação do BNB foi facilitada pelo artigo 198 da Constituição de 1946. De acordo com o artigo 198, §1º, um terço dos 3% das receitas federais reservados para o combate às secas (ou seja, 1% das receitas) deveria ser mantido em um fundo especial para ser utilizado em casos de emergência. Enquanto não ocorresse uma emergência, o mesmo dispositivo constitucional permitia que os recursos deste fundo, denominado Fundo Especial das Secas, fossem utilizados para o financiamento do setor produtivo no Nordeste, de acordo com a Lei n. 1.004/49, que regulamentava o dispositivo constitucional. Como o Fundo Especial das Secas era mantido junto ao Banco do Brasil, para a criação do BNB bastou que o Fundo Especial fosse transferido da administração do Banco do Brasil para a do novo órgão. O que, obviamente, não significou garantia de recebimento dos recursos previstos no orçamento da União para o fundo administrado pelo BNB.

Embora o objetivo inicial do BNB fosse financiar o setor produtivo nordestino, especialmente o agropecuário (artigo 8º da Lei n. 1.649/52), com as dificuldades de liberação de verbas orçamentárias, o banco foi autorizado a executar todas as operações bancárias. Apenas com a criação da SUDENE, o BNB se tornou, efetivamente, um órgão de fomento do desenvolvimento regional, com o artigo 28 da Lei n. 3.692/59, determinando, expressamente, a destinação de, pelo menos, 70% dos seus recursos para este fim (HIRSCHMAN, 1963).

### **3.2. A SUDENE e as Reformas de Base:**

A partir da década de 1960, o desenvolvimento adquire, cada vez mais, um cunho reformista. A própria CEPAL reviu, parcialmente, suas teses, admitindo que apenas a industrialização não solucionaria os problemas sociais latino-americanos. De acordo com Raul Prebisch (1968), a tarefa da América Latina seria acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e redistribuir renda em favor da população. Ambas as tarefas deveriam ser executadas conjuntamente, ou seja, o desenvolvimento econômico não viria antes do desenvolvimento social, mas seriam interdependentes. As transformações na estrutura social, particularmente a reforma agrária, eram necessárias para o desenvolvimento. A questão, no Brasil, deixou de ser a industrialização em si, que já era um processo irreversível com o Plano de Metas, mas para onde conduzir o desenvolvimento e como solucionar os problemas sociais.

A atuação da SUDENE caracterizou-se por ter tido o plano de desenvolvimento (o Relatório do GTDN) elaborado antes da criação do organismo regional, ao contrário do que ocorreu no Vale do São Francisco e na Amazônia. O rigor de um diagnóstico científico, como o do GTDN, possibilitou a apreensão da estrutura econômica do Nordeste e favoreceu uma intervenção mais eficaz. Na opinião de Otavio Ianni (1989), o que distingue, qualitativamente, a SUDENE de outros organismos regionais de desenvolvimento existentes à época, como a SPVEA, é a existência de um projeto de desenvolvimento coerente por trás da atuação.

Com a SUDENE, reorientou-se a política estatal, com funções mais amplas, para dinamizar e orientar expansão das forças produtivas na região. A SUDENE, inclusive, recebeu a competência, até então inédita na estrutura político-administrativa brasileira, de poder criar sociedades de economia mista em qualquer ramo de atividade econômica na sua área de atuação, segundo o artigo 6º da Lei n. 3.995/61.

A principal atribuição da SUDENE era a elaboração do Plano Diretor Plurienal (artigo 8º da Lei n. 3.692/59), cujas etapas foram denominadas Plano Diretor, com a colaboração de todas as entidades públicas da região (federais e estaduais), para posterior discussão no Conselho Deliberativo. Se fosse aprovado, era encaminhado pelo Presidente da República, como projeto de lei, para o debate e aprovação no Congresso Nacional (CARVALHO, 1979).

O I Plano Diretor da SUDENE foi aprovado pela Lei n. 3.995/61, e o II Plano Diretor da SUDENE pela Lei n. 4.239/63. Os primeiros dois Planos Diretores diferem, em parte, dos grandes objetivos reformistas expostos no Relatório do GTDN. Isto

deveu-se à falta de condições políticas e institucionais para implementar a estratégia original. Para garantir os seus objetivos de longo prazo, a SUDENE transgrediu nos dois primeiros planos, buscando evitar confrontos com ênfase nas áreas de menor resistência, como infraestrutura e previu a utilização de incentivos fiscais para atrair investimentos industriais na região.

O surgimento da questão regional no debate político, particularmente em relação à proposta da SUDENE, fez parte do movimento das reformas de base, que tentava incorporar ao nacional-desenvolvimentismo novas questões, como a reforma agrária. O Relatório do GTDN e a experiência da SUDENE enfatizaram a necessidade de um planejamento global que regulasse o uso da terra e combatesse o latifúndio improdutivo. As políticas da SUDENE não atacavam de frente a concentração de terras, mas visavam gerar condições que modificassem a estrutura fundiária. Os reformistas saíram fortalecidos, pois a SUDENE deixou à vista focos de miséria até então desconhecidos ou escondidos da opinião pública. Neste contexto, gerou-se uma nova mentalidade, favorável a amplas reformas estruturais, as reformas de base, com destaque para a reforma agrária (CAMARGO, 1991).

As dificuldades em relação à reforma agrária podem ser percebidas pelo fracasso do projeto de lei de irrigação. Antes ainda da lei que criaria a SUDENE ser aprovada pelo Congresso Nacional, o CODENO havia preparado um outro projeto de lei que visava a utilização das terras irrigáveis dos açudes e barragens construídos pelo Estado. A ideia era possibilitar a desapropriação dessas terras para promover o cultivo de alimentos em propriedades de agricultura familiar, melhorando as condições sociais de vida da população local e tornando-a mais apta a enfrentar as secas periódicas. O projeto do CODENO, como não poderia deixar de ser, sofreu forte resistência no Congresso, com a aliança entre forças do Centro-Sul e a oligarquia nordestina, que viam, neste projeto um precedente perigoso para seus interesses fundiários. Para evitar sua aprovação. Foi votado um projeto de lei antigo sobre o mesmo assunto, completamente distinto da proposta do CODENO, que acabou sendo vetado pelo Presidente Juscelino Kubitschek. Com isto, a proposta do CODENO foi arquivada e perdeu-se uma oportunidade de coibir a utilização de verbas públicas para fins de interesse privado dos grandes latifundiários nordestinos (BERCOVICI, 2003).

Apesar da timidez inicial dos dois primeiros Planos Diretores, as transformações estruturais propostas pelo GTDN e pela SUDENE estavam ligadas às reformas de base, o que rompeu com a antiga aliança de forças sociais que havia pressionado pela sua

instituição. As propostas reformistas não foram efetivadas, pois dependiam, principalmente, da reforma agrária, que só poderia ser promovida efetivamente com a mudança da Constituição de 1946. O obstáculo constitucional à reforma agrária estava previsto nos artigos 141, §16 (situado no capítulo dos direitos e garantias individuais) e 147 (localizado no capítulo da ordem econômica e social), que permitiam apenas a desapropriação por interesse social “mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. Desta maneira, à exigência da reforma constitucional se acrescentou as reformas de base, colocando o Governo De João Goulart sob suspeita ainda maior dos setores mais conservadores da sociedade.

Mesmo com a oposição de inúmeras forças políticas, o Presidente João Goulart pressionou o Congresso Nacional e vários projetos sobre a questão agrária, parados há anos, foram aprovados. Um deles foi a Lei n. 4.132/62, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social (cujo projeto havia sido encaminhado ainda por Getúlio Vargas). Foi também, finalmente, aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63). Em 11 de outubro de 1962, pela Lei Delegada n. 11, o governo criou a SUPRA (Superintendência de Política Agrária), cuja missão seria a de criar condições políticas e institucionais para a execução de reforma agrária.

As entidades ruralistas e as classes produtoras articularam-se contra a reforma agrária e pressionaram, com maior ou menor sucesso, os congressistas para evitar a aprovação de mudanças na Constituição. As derrotas do governo no Congresso geraram uma campanha nacional de pressão contra o Poder Legislativo e a favor das reformas de base. O ponto alto dessa campanha seria o Comício das Reformas, realizado em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro. Com a presença de quase todas as lideranças reformistas, João Goulart assinou o Decreto n. 53.700, em que considerava de interesse social, portanto, passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados até a 10 quilômetros da margem das rodovias, ferrovias e açudes. Com este decreto, o Presidente unificou, contra si e contra o sistema democrático, toda a classe de proprietários. A política reformista proposta pelo Relatório do GTDN e pela SUDENE caiu, juntamente com o regime constitucional, em abril de 1964 (CAMARGO, 1991).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A desconcentração industrial não alterou, essencialmente, a divisão regional do trabalho no Brasil. Os setores mais relevantes da economia continuam concentrados no Sudeste e em São Paulo, em particular. O que houve foi a consolidação seletiva de

certas especializações regionais, com maior ou menor nível de articulação com o centro dinâmico. Algumas destas áreas são mais articuladas com o exterior do que com o resto do país, como o complexo de exploração mineral do Maranhão e Pará (Grande Carajás), tendência que tende a aumentar com a implementação do Mercosul e com a globalização.

Com a integração produtiva do Nordeste à economia nacional, ultrapassou-se uma das teses centrais do Relatório do GTDN: a de que o Nordeste ia mal, enquanto o Centro-Sul ia bem. A dinâmica econômica das regiões brasileiras é totalmente articulada, embora não homogeneizada. Como consequência, a economia regional nordestina foi desregionalizada, integrando-se mais ao mercado nacional, mas, ao mesmo tempo, ocorreu, nas palavras de Francisco de Oliveira (1998), a “reificação da região”, como argumento para a consoante manutenção e ampliação dos incentivos fiscais que possibilitaram o crescimento industrial nordestino.

Os desequilíbrios regionais permanecem, apesar da industrialização, não trouxe consigo a solução dos problemas sociais e agrários, como propunha o GTDN:

“Destarte, ainda que a industrialização do Nordeste seja grandemente intensificada, não poderá por si só transformar a estrutura econômica da região com a rapidez que as condições atuais exigem. Contar com essa industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes da região semi-árida seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude. Para modificar a estrutura ocupacional da região e elevar, efetivamente, o padrão de vida, será necessário atacar em duas frentes simultâneas: a da industrialização, para absorver os excedentes urbanos, e a do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas áridas, para aumentar a disponibilidade de terras aráveis por homem ocupado na agricultura”

O cerne da Questão Regional do Nordeste não é a industrialização. Apesar das mudanças estruturais da economia nordestina (e nas demais regiões periféricas), as causas das desigualdades continuam intocadas, ou seja, o problema da concentração fundiária, os baixos indicadores sociais, uma concentração de renda regional superior à já elevada concentração nacional e, segundo Francisco de Oliveira (1998), a grande novidade trazida com a industrialização: os elevados níveis de miséria produzidos pela própria expansão econômica nordestina. Esta vai ser a situação com que a Constituição de 1988 vai se deparar. Constituição que apresenta efetivamente preocupação com a superação da Questão Regional.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rômulo. **Necessidades Básicas e Nova Dimensão para o Municipalismo in Nordeste: Desenvolvimento Social e Industrialização.** Rio de Janeiro/Brasília: Paz e Terra/CNPq, 1985.

AMENDOLA, Mário; BARATTA, Paolo. **Investimenti industriali and sviluppo dualistico.** Roma: Svimez, 1978.

CAMARGO, Aspásia. **A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)** in FAUSTO, Boris (coord.). **História Geral da Civilização Brasileira.** Tomo III. Vol. 10. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

CARVALHO, Otamar de, **Desenvolvimento Regional: Um problema político.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

CASTRO, Iná Elias de. **O Mito da Necessidade: Discruso e Prática do regionalismo Nordestino.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CEPAL. **Estudio económico de América Latina, 1949.** New York: ONU, 1951.

CHINITZ, Benjamin. The regional problem in U.S.A, in ROBINSON, E. A. G. (ed.) **Backward areas in advanced countries.** London: Macmilln, 1969.

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento (O Processo de Criação da SUDENE).** 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

DENTON, Geoffrey et all. **Planeacion e política económica en la Gran Bretna, Francia e Alemana.** Mexico: Siglo Veintiuno, 1970.

FRIEDMAN, John, ALONSO, William (ed.). **Regional development and planning.** Cambridge: MIT, 1964.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 24 ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1991.

\_\_\_\_\_, O Problema do Nordeste in **A Pré-Revolução Brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_, **Teoria Política do Desenvolvimento Econômico.** 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_, **O Brasil Pós Milagre.** 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HIND, Robert. The Internal Colonial Concept in **Comparative Studies in Society and History.** vol 26. n. 3. Cambridge: Cambridge University Press, julho de 1984. pp. 543-568.

HIRSCHMAN, Albert. **Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America**. Nova York: The Twentieth Century Fund, 1963.

\_\_\_\_\_, **La Estrategia del Desarrollo Económico**. México: Fondo de La Cultura Económica, 1973.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ISARD, Walter. **Location and space-economy**. Cambridge: MIT Press, 1956.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB (MEC), 1960.

NEKRASOV, Nicolai. N. **Economia Regional. Editorial Científico-Técnico**, Cuba, 1971.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_, **Viagem ao Olho do Furacão: Celso Furtado e o Desafio do Pensamento Autoritário Brasileiro**. Novos estudos, n. 48. São Paulo: CEBRAP, julho de 1997. pp 3-19.

\_\_\_\_\_, **A Metamorfose da Arribaça: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste in Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PERROUX, François. **L'Économie Du XXe Siecle**. 4 ed. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1991.

PREBISCH, Raul. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

ROBOCK, Stefan. **Desenvolvimento Econômico Regional: O Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.