



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

NIVALTER AIRES DOS SANTOS

**UMA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NOS GOVERNOS PETISTAS?
O NORDESTE E A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA**

CAMPINA GRANDE – PB
MARÇO/2017

NIVALTER AIRES DOS SANTOS

**Uma Nova Política de Desenvolvimento Regional nos Governos Petistas?
O Nordeste e a Questão Regional Brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina, em cumprimento parcial às exigências para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Gonzalo Adrián Rojas (PPGCS/UFCG)

CAMPINA GRANDE – PB
MARÇO/2017

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

S237n Santos, Nivalter Aires dos.
Uma nova política de desenvolvimento regional nos governos petistas?
o nordeste e a questão regional brasileira / Nivalter Aires dos Santos.–
Campina Grande, 2017.
112 f. il.: color.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de
Campina Grande, Centro de Humanidades, 2017.
"Orientação: Prof. Dr. Gonzalo Adrián Rojas".
Referências.

1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Governos Petistas.
2. Desenvolvimento Regional - Nordeste. 3. Neodesenvolvimentismo -
Nordeste. I. Rojas, Gonzalo Adrián. II. Título.

CDU 329:338.1(043)

NIVALTER AIRES DOS SANTOS

**Uma Nova Política de Desenvolvimento Regional nos Governos Petistas?
O Nordeste e a Questão Regional Brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina, em cumprimento parcial às exigências para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Texto avaliado em 07 de março de 2017

Conceito: APROVADO

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Roberto de Sousa Miranda (PPGCS/UFCG)
(Examinador Interno)

Prof^ª. Dr^ª. Cláudia Maria Costa Gomes (PPGSS/UFPB)
(Examinadora Externa)

Prof. Dr. Gonzalo Adrián Rojas (PPGCS/UFCG)
(Orientador)

Aos nordestinos que diariamente
batalham para garantir sua sobrevivência
diante das adversidades colocadas,
dedico esta dissertação.

AGRADECIMENTOS

Esse é o momento de agradecer a todos aqueles que estiveram diretamente ou indiretamente envolvidos na elaboração dessa dissertação. Abranjo o agradecimento a todos aqueles que de alguma forma me ensinaram algo que se mostrou útil para a produção das discussões aqui elaboradas.

Agradeço aos meus Pais, Maria Aparecida Aires e Nivaldo Romão, que desde muito cedo me mostraram que o caminho estava aberto para que eu escolhesse por onde trilhar. Caminho ao qual estou percorrendo, e esse trabalho é um exemplo, é um passo nessa caminhada.

À minha Irmã, Nayara Aires, que tem caminhado junto a mim, desde muito cedo, pelas escolas da vida.

À minha Namorada, Déborah Maria, que tem estado em abandono enquanto passo dias e madrugadas na produção dessa dissertação.

Ao meu Orientador, Gonzalo Rojas, que para além de orientador de assuntos acadêmicos tem sido uma referência política, e especialmente um amigo. Também a meu antigo orientador José Bezerra de Araújo, que me fez encontrar-me com esse objeto de pesquisa, que considero tao caro.

À aqueles que contribuíram com esse trabalho nas diversas bancas a qual foi submetido – Avaliação de Projeto e Qualificação – Cláudia Gomes, Romero Júnior Venâncio, Luciana Aliaga, Roberto Miranda.

Aos queridos companheiros do Práxis, com o qual temos dividido ótimos momentos de discussão, compartilhado pesquisas e referências. Danilla Aguiar e as conversas sobre Gramsci, Janaína Freire e as tentativas de entender o “neodesenvolvimentismo”, Pablo Tiago, Shimenny Wanderley, Thiago Kramer, e especialmente Eduardo Cotia, e Paula Adissi que em momentos diferentes da pesquisa deram suas contribuições ao trabalho em andamento.

Por fim à CAPES que financiou parte dessa pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

– Um Roubo. É o que tem sido demonstrado categoricamente pelos filósofos e vem nos livros. Vejam: mais de uma légua de terra, casas, mata, açude, gado, tudo de um homem. Não está certo.

Marciano mulato esbodegado, regalou-se, entronchando-se todo e mostrando as gengivas banguelas: — O senhor tem razão, seu Padilha. Eu não entendo, sou bruto, mas perco o sono assuntando nisso. A gente se mata por causa dos outros

S. Bernardo – Graciliano Ramos

RESUMO

Objetivamos com esse trabalho estudar os limites da Política Nacional de Desenvolvimento Regional dos governos petistas, com o duplo interesse de avaliar o alcance da política dentro do que ela se propõe e também mostrar os limites da própria política. Para atingir ao objetivo proposto, realizamos uma vasta revisão bibliográfica sobre aspectos diversos da questão regional brasileira e das políticas de desenvolvimento regional dos diferentes períodos – (1960-1985), (1985-2002) e (2003-2015) – mobilizando o referencial teórico para compreensão do movimento histórico. Atentando diretamente ao nosso objeto de investigação – as políticas de desenvolvimento regional dos governos petistas – fizemos uma leitura crítica dos documentos produzidos pelo Ministério da Integração Nacional com as propostas de política, além disso, fizemos um mapeamento em jornais eletrônicos em busca de informações atualizadas que nos pudesse dar pistas sobre o andamento dessas políticas e os dilemas políticos no âmbito do Ministério da Integração. Por fim um levantamento de dados de natureza econômica e social, como participação do PIB nordestino no PIB brasileiro, nível de desemprego, nível de analfabetismo, entre outros, num esforço de avaliar a efetividade dessas políticas, mapeando o que avançou e o que não saiu do papel. Os resultados da pesquisa nos mostram que as obras de ampliação e modernização da infraestrutura e logística regional de maneira geral têm estado em atraso e não têm cumprido o papel para o qual foram pensadas. Além disso, percebe-se falta de motivação, de interesse de classe para que a política se firme, a política macroeconômica adotada pelo governo, que atende aos interesses da fração hegemônica no bloco no poder – o grande capital financeiro internacional e nacional – impõe limites às políticas de desenvolvimento. E também, a aposta nas instituições para resolver os dilemas da população nordestina, impede que se perceba que a reprodução das condições de pobreza das classes subalternas está relacionada com a manutenção do poder das classes dominantes locais, e que o atraso nordestino faz parte do processo de desenvolvimento desigual do próprio capitalismo periférico, e sua relação com a divisão nacional do trabalho, e a divisão internacional do trabalho que o Brasil está submetido.

Palavras-chave: Estado. Desenvolvimento Desigual. Questão Regional. Nordeste. “Neodesenvolvimentismo”.

ABSTRACT

The objective of this work is to study the limits of the “Política Nacional de Desenvolvimento Regional” of the PT governments, with the double interest of evaluating the scope of the policy within which it proposes, and also show the limits of the policy itself. In order to reach the objective, we carried out a vast bibliographical review on different aspects of the Brazilian regional question and the regional development policies of the different periods mobilizing the theoretical reference for understanding the historical movement. Directly addressing our research object – the regional development policies of the PT governments – we have made a critical reading of the various documents produced by the Ministry of National Integration with the policy proposals. We also did an mapping in electronic newspapers in search of updated information that could give us clues about the progress of these policies, like the political dilemmas within the Ministry of Integration. And finally a survey of data of an economic and social nature, as well as Northeaster GDP in the Brazilian GDP, level of Unemployment, level of illiteracy, among others, in an effort to evaluate the effectiveness of these policies by mapping what has actually progressed and what has not left the paper. The results show us that the expansion and modernization of the infrastructure and regional logistics in general have been delayed and has not fulfilled the role for which they were intended. It is also perceived lack of motivation, of interest of classes for policy to be firm, the macroeconomic policy adopted by the government, serves the interests of the hegemonic fraction in the power bloc - the great international and national financial capital - imposes limits to the policies of development. And the belief in institutions to solve the dilemmas of the Northeaster population prevents the perception that the reproduction of the poverty conditions of the subaltern classes is related to the maintenance of the power of the local dominant classes and that the Northeaster backwardness is part of the process of uneven development of peripheral capitalism itself, and its relation to the national division of work, and the international division of work that Brazil is subjected to.

Keywords: State. Unequal Development. Regional Issue. Brazilian Northeaster. “Neodevelopment”.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 – Desenho Esquemático do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional.....	89
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Exportações Brasileiras – Participação por valor agregado (2004 – 2015).....	59
Gráfico 2 – Nível de Desemprego no Brasil e no Nordeste (2002 – 2015).....	95
Gráfico 3 – Taxa de analfabetismo da população de 15 ou mais anos de idade para Brasil e Regiões (2001 – 2012).....	96

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa da Tipologia – Sub-regiões Prioritárias.....	65
Mapa 2 – Sub-regiões do Nordeste.....	69
Mapa 3 – Ampliação e modernização da infraestrutura e logística no Nordeste.....	75
Mapa 4 – Integração de Bacias do Rio São Francisco.....	75
Mapa 5 – Nova Delimitação do Semiárido.....	79
Mapa 6 – Distribuição espacial de recursos do PRONAF (2000 – 2010).....	97

LISTAS DE TABELAS E QUADROS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comercio Brasileiro – Participação por Grupo de Produtos.....	60
Tabela 2 – Indicadores do Cenário Desejado.....	70
Tabela 3 – Indicadores do Cenário Tendencial.....	71
Tabela 4 – Participação percentual das Grandes Regiões no PIB (2002 – 2012).....	94
Tabela 5 – Nível de Desemprego no Brasil e no Nordeste (2002 – 2015).....	94
Tabela 6 – Esperança de vida ao nascer, por sexo, segundo as Grandes Regiões (1980 – 2010)	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Políticas de Caráter Neoliberais nos Mandatos de FHC.....	49
Quadro 2 – Ministros da Integração Nacional nos Governos Petistas (2003-2016).....	63
Quadro 3 – Documentos do Ministério da Integração Nacional que Orientam a PNDR.....	63

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLA

APL	Arranjo Produtivo Local
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADENE	Agência de Desenvolvimento Regional
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
BC	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CC/PR	Casa Civil da Presidência da República
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNDR	Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Conviver	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EZLN	Exército Zapatista de Libertação Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNPF	Frente Nacional dos Prefeitos
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Internacional Comunista
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDNE	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PIN	Programa de Integração Nacional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	Partido Socialista Italiano
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Indicações teórico-metodológicas.....	16
2. CONHECENDO A QUESTÃO NORDESTINA.....	27
2.1 Economia do Brasil no Pós 1930 e a Integração Nacional.....	32
2.2 Debate da Questão Nordestina e a Criação da SUDENE.....	34
2.3 Golpe Militar e Fim das Aspirações.....	39
2.4 Os Anos 1980 e a Crise do Desenvolvimentismo.....	43
2.5 Os Anos 1990 e o Neoliberalismo.....	46
2.5.1 Questão Nordestina e Ausência de Políticas de Desenvolvimento.....	50
2.5.2 Crise do Neoliberalismo no América Latina e Brasil.....	51
3. OS GOVERNOS PETISTAS E SUA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	55
3.1 Caracterização Desses Governos.....	55
3.2 Uma Nova Políticas de Desenvolvimento Regional.....	62
3.2.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Proposta Para Discussão.....	63
3.2.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI.....	66
3.2.3 Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – Conviver.....	77
3.2.4 Outras Políticas fora do âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.....	81
3.2.5 Política Nacional de Desenvolvimento Regional até 2010.....	83
3.3 Política Nacional de Desenvolvimento Regional – de 2010 a 2015.....	86
3.3.1 Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.....	90
3.3.2 Dificuldades da Política Nacional de Desenvolvimento Regional se Firmar.....	90
3.4 Qual o Impacto na PNDR no Nordeste?.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	103

1. INTRODUÇÃO

Em uma conversa qualquer sobre o Nordeste brasileiro logo surgem uma série de apontamentos sobre as possíveis razões do atraso da região, onde a culpa pode recair – a depender do interlocutor – sobre as “secas” periódicas, à relação centro/periferia existente com o Centro-sul e o conseqüente baixo desenvolvimento industrial nordestino, ou ao atraso cultural das elites locais, e muitos outros argumentos que surgiram ao longo dos anos para dar cabo de propor uma explicação para o “atraso” dessa região.

Considerar aspectos como esses mencionados, de maneira isolada, nos impossibilita de enxergar que o processo de desenvolvimento capitalista não acontece de maneira uniforme, gerando, além de desigualdade de classes, desigualdades entre nações e também dentro delas, nos diferentes espaços regionais. Dessa forma, estudar o processo de desenvolvimento desigual e combinado nos permite entender com maior clareza a emergência de uma questão regional no Brasil, onde o caso nordestino é o que mais salta aos olhos, principalmente após meados do século XX que se tornou pauta de debates e demandante de políticas públicas, devido à notoriedade que esses problemas ganharam dentro e fora do país.

Considerando a “seca” como causa do problema, desde fins do século XIX (ainda no Império), e principalmente ao longo do século XX, houve um esforço de intervenção do Estado brasileiro sobre as áreas vítimas da estiagem, com atitudes no sentido de construir de açudes e barragens, investimento de recursos, criação de órgãos específicos “Contra as Secas”, como a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) criado em 1909, que se transformou em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1919, e por fim Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em 1945. No entanto em meados do século XX o termo “indústria da seca” já tinha sido cunhado, e significava a apropriação por parte das classes dominantes, para uso econômico e político, dos recursos emergenciais de socorro, dos açudes “públicos” construídos em propriedades privadas, etc. com claros benefícios para políticos e proprietários de terra, em detrimento dos demais habitantes dessas terras.

A partir da segunda metade da década de 1950 o estudo *Um Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que na realidade é de autoria de Celso Furtado, e posteriormente a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), tirou a centralidade da “seca”, e atribuiu a natureza do problema nordestino ao atraso industrial.

Essa tentativa de intervenção estatal desenvolvimentista de solução para as disparidades regionais através da SUDENE, contou com um sistema de incentivos financeiros para estimular a industrialização da região, uma série de grandes obras, além da produção e aplicação de ações de planejamento econômico a partir do ideário estruturalista cepalino no início da década de 1960. Com o Golpe de 1964, as políticas mudaram seu tom, mas seguiu com um projeto de desenvolvimento regional até a década 1980, quando cessou essa onda de grandes projetos.

A atuação estatal nesse período que tinham por foco industrializar a região, e assim resolver quase que magicamente, todos os problemas nordestinos. No entanto não foi o que se verificou, a primeira metade da década de 1980 foi marcada pela crise do padrão de acumulação e o conseqüente encerramento do ciclo de crescimento econômico. A crise capitalista internacional que se arrastava desde a década de 1970 se manifestou com mais força no Brasil a partir de 1982. Diante desse cenário de crise econômica e política, os projetos de desenvolvimento regional foram praticamente abandonados, sem que se tivesse alcançado uma elevação substancial da qualidade de vida do conjunto da população nordestina, mesmo que a economia na região tivesse se transformado, com perceptível crescimento industrial, o aspecto social não acompanhou essa evolução de maneira satisfatória.

O período seguinte (1985-2002) pode ser entendido como um período de crise nas políticas de desenvolvimentismo. Diante do cenário inflacionário as políticas econômicas de curto prazo dominam o cenário nacional na segunda metade da década de 1980, o planejamento foi abandonado e as políticas regionais praticamente desaparecem.

No início de 1990, o neoliberalismo, que já era hegemônico mundo afora, ganhou força no Brasil através do discurso ideológico do Consenso de Washington – que caracterizada a crise nos países latino-americanos como sendo causada pelo excessivo crescimento do Estado e pelo populismo econômico, apontando para a incapacidade de esses governos controlarem o *déficit* público e manterem sob controle as demandas salariais, tanto no setor privado como no setor público. Dessa forma a eficiência e competitividade apontados como necessárias para o desenvolvimento capitalista periférico, seriam alcançadas com privatizações e a abertura econômica, além de um Estado mínimo para que as livres forças do mercado assegurem o desenvolvimento. Nesse novo cenário a prática do planejamento foi abandonada, as políticas de desenvolvimento regional foram praticamente abandonadas e os órgãos de desenvolvimento como a SUDENE esvaziados financeiramente e politicamente, até ser fechada em 2001.

A partir de 2003, os governos petistas, propuseram uma nova política de desenvolvimento regional, e também para a região Nordeste, cujo alcance intencionamos investigar nesse trabalho. A ideia de desenvolvimento regional ressurgiu através da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR) lançada no final de 2003, que destacava entre outras coisas, que “*no Brasil as desigualdades regionais constituem um fator de entrave ao processo de desenvolvimento*” (BRASIL, 2003, p. 7) e que “*várias ações de planejamento e gestão estão se estruturando tendo por foco potencial o combate às desigualdades regionais, buscando aproximação ao território*” (BRASIL, 2003, p. 7).

A PNDR entende que “*a desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos*” (BRASIL, 2003, p. 12). Diante dessa caracterização a política atuaria no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, promovendo e valorizando as diversidades regionais. Bem como corrigindo as desigualdades de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as desigualdades regionais.

Em 2006 foi publicado o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI*, enfatizando mais uma vez que a “*superação das desigualdades regionais é considerada no atual governo uma questão central dentre os problemas que o Brasil enfrenta*” (BRASIL, 2006, p. 4). Para atingir o “*desenvolvimento sustentável do Nordeste*” a PNDR propõe que se deve perseguir três objetivos gerais, articulados e interdependentes: a competitividade da economia regional, que permita a inserção adequada da região na economia nacional e mundial; a inclusão social, pela redução das desigualdades e da pobreza; e sustentabilidade do meio ambiente, que assegura a continuidade do processo econômico e a qualidade de vida da população (BRASIL, 2006, p. 14).

Somente em fevereiro de 2007, no início do segundo mandato do Presidente Lula, que a PNDR foi institucionalizada, e teve seu marco legal através do Decreto no 6.047, instituindo em linhas gerais a proposta de 2003, destacando o papel do Ministério da Integração Nacional (MI) como operador da política.

Em resposta a os desafios enfrentados o MI lança para debate, em 2010, o documento *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010*, com esforço para elevar a PNDR à categoria de política de Estado¹. Um dos encaminhamentos do documento

1 Dentro dos parâmetros governamentais, uma política governamental corresponde a política de um governo, enquanto que uma política de Estado corresponde a políticas institucionalizadas devendo ser adotadas pelos governos subsequentes, com um caráter aparentemente mais sólido.

foi a proposta de realização de uma Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, abrangendo todo o território nacional, que em 2012 publicou um texto de referência com alguns pontos apontando para o futuro da política, que quase 10 anos depois do seu lançamento para debate, em 2003, ainda não estava firmada.

Intencionamos estudar essa nova política de desenvolvimento regional dos governos petistas (2003-2016), inclusive para verificar se há de fato uma nova política de desenvolvimento regional. Dessa forma procuramos investigar em que medida essa política propõe um verdadeiro enfrentamento ao desenvolvimento desigual gerado pelo processo de acumulação? E se ela é capaz de mudar a realidade de disparidades regionais no Brasil?

Diante disso nos colocamos como objetivo geral realizar um estudo sobre os limites da Política Nacional de Desenvolvimento Regional dos governos petistas. Essa investigação nos põe o duplo interesse de avaliar o alcance da política dentro do que ela se propõe, e também mostrar os limites da própria política. Como objetivos específicos, pretendemos conhecer a questão nordestina, tentando identificar sua causa, e as políticas de desenvolvimento regional, nos diferentes períodos (1960-1985) e (1985-2002) que foram planejadas e aplicadas; e examinar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional no período recente em busca de sua efetividade e limitação.

1.1 Indicações teórico-metodológicas

A orientação teórico-metodológica que utilizamos para compreender a questão nordestina é o materialismo histórico dialético. Considerando o Brasil como um país submetido aos problemas do capitalismo semicolonial, em que convivem áreas/regiões com elevado grau de desenvolvimento e outros de profundo atraso, devido à natureza do desenvolvimento desigual e combinado da própria expansão capitalista.

Não se pode encontrar em Marx ou Engels, uma obra ou texto que sistematize de maneira completa o método materialismo histórico dialético, o que temos como pistas estão em textos dispersos, que nos indicam que o método para Marx não é um conjunto de regras formais que se “aplicam” a um objeto recortado para uma investigação determinada, muito menos um conjunto de regras que se escolha para “enquadrar” o seu objeto de investigação (NETTO, 2011).

Por mais que Marx não tenha publicado nenhum texto específico de sua metodologia, para o livro *Contribuição à Crítica da Economia Política*, de 1959, escreveu uma introdução geral, que acabou não sendo publicada junto ao livro, porque lhe “pareceu que antecipar

resultados que estão para ser demonstrados poderia ser desconcertante” (MARX, 2008, pg. 45-46). Nessa introdução se encontra uma seção *O Método da Economia Política*, que para a infelicidade das Ciências Sociais, foi arquivado, e se Marx não fosse tão exigente consigo mesmo, ele teria vindo a público muito antes (FERNANDES, 2012, p. 183).

O mencionado texto – *O Método da Economia Políticas* – nos fornece valiosas indicações de como proceder diante do objeto de pesquisa, de forma bem diferente de um conjunto de regras metodológicas, como se encontra em Durkheim e Weber, por exemplo.

Karl Marx apresenta que “*o concreto é o concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, e, por isso, é a unidade do diverso*” (MARX, 2016, p. 65). Desse modo deve-se buscar na caótica totalidade de múltiplas determinações os elementos concretos, realizando as abstrações necessárias para tal, a fim de entender e explicar os fenômenos estudados.

As investigações de Marx (2008) mostram que:

as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas [...] essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e dos franceses do século 18, compreendia sob o nome de “sociedade civil”. Cheguei também à conclusão de que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política (MARX, 2008, p. 47).

Dessa forma mesmo as políticas de desenvolvimento devem ser observadas a partir das relações de classe da chamada “sociedade civil”, é nos interesses de classe e fração de classe que se manifestam os interesses e desinteresses por políticas públicas. O complexo de complexos que forma a realidade concreta deve ser examinado a partir de uma dimensão de totalidade (tentando articular as dimensões: econômica e política dos fenômenos).

Marx nos ensinou a pensar a totalidade concreta e articulada que é a sociedade burguesa, uma totalidade dinâmica que tem o movimento contraditório de todas as totalidades, ele não nos forneceu formulas/formas para determinar esse movimento contraditório, cabe a cada pesquisador em sua pesquisa descobrir (NETTO, 2011, p. 57).

Para compreensão do nosso objeto de pesquisa consideramos fundamental a distinção conceitual entre “Formação Econômico-social” e “Modo de Produção”, que podemos encontrar *Grundrisse*² de Karl Marx.

Pegando a sistematização feita por Soraia Carvalho (2016) e Gonzalo Rojas (2006), sobre esses conceitos, entende-se um modo de produção como uma abstração do concreto, que descreve as características gerais – se asiático, antigo, feudal ou burguês – indicando

2 Inclusive essa parte foi editada em separado, contando com uma larga introdução de Eric Hobsbawm, se tornado o livro *As Formações Econômicas Pré-capitalistas*, onde aparecem, de maneira mais sistemática, apresentados os diversos modos de produção.

quais são as classes dominantes e as dominadas, o desenvolvimento das forças produtivas, a forma de distribuição da riqueza produzida socialmente. O modo de produção é, então, um *constructo* teórico que representa uma estrutura presente na realidade, onde a análise conceitualiza-o e localiza-o no tipo geral do modelo estudado.

Uma formação econômico-social, por sua vez, refere-se ao movimento que parte do abstrato ao concreto, buscando em uma determinada sociedade, em um determinado período, a coexistência de diferentes modos de produção, sob a predominância de um deles (CARVALHO, 2016). Nesse sentido o conceito de formação econômico-social, também de natureza teórica, abrange diferentes relações de produção complexas que se articulam sob a hegemonia de alguma destas (ROJAS, 2006).

Essa importante distinção feita entre Formação Econômico-social e Modo de Produção, com a primeira podendo acolher diferentes modos de produção é a base para o entendimento de um conceito de extrema relevância para essa pesquisa – a teoria do desenvolvimento desigual e combinado.

Essa teoria – uma das maiores contribuições de Leon Trotsky ao marxismo – mostra que uma estrutura atrasada assimila as conquistas materiais e ideológicas das estruturas adiantadas, e o capitalismo como sistema econômico mundial tem seu progresso marcado pela combinação das formas de produção, resultando numa amalgama das formas arcaicas com as formas modernas.

Nesse sentido ao longo dos últimos séculos o capitalismo avançou de país a país, em suas sucessivas fases (comercial, industrial, financeira, etc.). Com cada nação sendo particularmente demandada de forma particular na divisão internacional do trabalho no mercado global, com diferentes graus de expressão e expansão capitalista de acordo com as diferentes etapas do seu desenvolvimento.

Leon Trotsky em um estudo sobre o desenvolvimento do capitalismo russo, intitulado *1905*, publicado em 1909, produziu uma análise econômica, social e cultural sobre o imenso espaço da Rússia, onde deixa claro ser possível encontrar todos os estágios da civilização convivendo simultaneamente (LÖWY, 1995).

Mas foi em *História da Revolução Russa*, de 1930, mais especificamente no primeiro capítulo – Peculiaridades no Desenvolvimento da Rússia – que Trotsky utilizou de maneira exemplar a teoria do desenvolvimento desigual e combinado para explicar o desenvolvimento Russo, ou a falta dele. No que se refere ao desenvolvimento do capitalismo, ele constata que se deu de maneira desigual em relação à Europa ficando atrasado de muitas formas, mas

também combinando com seu atraso às conquistas mais modernas em termos industriais, pulando etapas do desenvolvimento técnico (TROTSKY, 1989).

Michael Löwy nos diz que nesse livro é possível encontrar a apresentação explícita e coerente dessa teoria do desenvolvimento desigual e combinado, como uma proposição de alcance universal desse modo a ascensão do capitalismo a um sistema mundial e as condições do desenvolvimento econômico-social passa por uma mudança significativa (LOWY, 1995).

O trotskysta estadunidense George Novack, em seu texto sobre *A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado*, explora de maneira didática a dupla natureza dessa teoria, destacando a dimensão Desigual com as distintas proporções no crescimento da vida social e a dimensão Combinado com as correlações concretas dos fatores desigualmente desenvolvidos no processo histórico.

N'A *Ideologia Alemã*, Marx e Engels, explicitam de maneira clara o caráter materialista da história, colocando que:

o primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos [...] O segundo ponto é que a satisfação dessa primeira necessidade, a ação de satisfazê-la e o instrumento de satisfação já adquirido conduzem a novas necessidades - e essa produção de novas necessidades constitui o primeiro ato histórico [...] A terceira condição que já de início intervém no desenvolvimento histórico é que os homens, que renovam diariamente sua própria vida, começam a criar outros homens, a procriar - a relação entre homem e mulher, entre pais e filhos, a família (MARX, ENGELS, 2007).

Partindo dessa perspectiva materialista de compreensão da história, pode-se concluir como faz Novack (1998), que:

O fato mais importante do progresso humano é o domínio do homem sobre as forças de produção. Todo avanço histórico se produz por um crescimento mais rápido ou mais lento das forças produtivas neste ou naquele segmento da sociedade, devido às diferenças nas condições naturais e nas conexões históricas. Essas disparidades dão um caráter de expansão ou compressão a toda uma época histórica e confundem distintas proporções de desenvolvimento aos diferentes povos, aos diferentes ramos da economia, às diferentes classes, instituições sociais e setores da cultura. Esta é a essência da lei do desenvolvimento desigual (NOVACK, 1998).

É importante deixar mencionado que o caráter desigual precede qualquer combinação de fatores desproporcionalmente desenvolvidos, nesse sentido a segunda lei cresce sobre a primeira e depende dessa.

A desigualdade no desenvolvimento entre os continentes é acompanhada por semelhante crescimento desigual dos distintos elementos dentro de cada grupo social ou organismo nacional (NOVACK, 1998), como se pretende explorar ao longo do trabalho sobre a diferença de graus de desenvolvimento do capitalismo nas diferentes regiões do espaço territorial brasileiro.

Entendemos que as particularidades nacionais e também regionais são resultado de um processo histórico de contradições e combinações concretas de forças políticas e econômicas. Nesse sentido as nações, e regiões, têm seus próprios traços característicos, particularidades que surgem da própria dinâmica das condições materiais e históricas específicas ao longo do processo de acumulação.

O segundo aspecto da teoria – o Desenvolvimento Combinado – parte do reconhecimento da desigualdade nas proporções de desenvolvimento de vários fenômenos das mudanças históricas. As disparidades no desenvolvimento técnico e social e a combinação de elemento e tendências pertencentes a diferentes etapas da organização social, criando condições para o surgimento de algo novo e normalmente de qualidade superior (NOVACK, 1998).

Sociedades atrasadas, por assim dizer, incorporam elementos das sociedades mais desenvolvidas, o desenvolvimento desigual e combinado é uma mescla particular de elementos atrasados com os mais modernos, produzindo uma situação nova.

Um pensador marxista que dedicou considerável atenção às diferenças regionais, no âmbito do espaço nacional, foi o comunista italiano Antônio Gramsci, que através dos seus estudos sobre a questão meridional italiana, desenvolveu um arcabouço teórico e conceitual de grande utilidade para compreensão do nosso objeto.

A formulação mais avançada da questão meridional, antes da sua prisão pelos Fascistas, está em *Alguns temas da questão meridional*, inconcluso quando da sua prisão em 1926. Nesse texto ele esboça elementos que vieram a se tornar fundamentais na sua produção intelectual enquanto esteve preso, como as ideias, que posteriormente foram desenvolvidas como “Bloco Histórico”, “Hegemonia” e o “Papel dos Intelectuais”.

Gramsci, bem como os comunistas de Turin, tiveram o mérito de colocar a questão meridional sob atenção da vanguarda operária, assim “no lugar do conflito “Região x

Região”, entrava, portanto, o conflito operários-camponeses x industriais-latifundiários-intelectuais de classe média” (PEREIRA, 2009, p. 50).

Gramsci não foi o primeiro a abordar o problema meridional o que ele fez foi colocar esse problema em termos revolucionários e “classistas”, visto que ele normalmente era colocado dentro de uma perspectiva reformista e regionalista, mesmo os intelectuais do Partido Socialista Italiano (PSI) nunca chegaram a ultrapassavam os limites do reformismo, devido a sua participação no bloco agrário industrial.

Sobre o bloco agrário-industrial italiano, Gramsci nos aponta como surgiu:

Ao se iniciar o novo século [XX], a classe dominante inaugurou uma nova política, de aliança de classes, de bloco político de classe, isto é, da democracia burguesa. Tinha que escolher: ou uma democracia rural, quer dizer, uma aliança com os camponeses meridionais, uma política de liberdade alfandegária, de sufrágio universal, de descentralização administrativa e de baixos preços nos produtos industrializados; ou um bloco industrial capitalista-operário, sem sufrágio universal, a favor do protecionismo alfandegário, da manutenção da centralização estatal (expressão do domínio burguês sobre os camponeses, especialmente os do Sul e das ilhas), de uma política reformista em relação aos salários e à liberdade sindical. Escolheu, não por acaso, a segunda solução (GRAMSCI, 1987, p. 148).

Diante do bloco que se formou os camponeses ficaram em pior condição, em parte porque eram incapazes de se expressar de forma organizada e duradoura, mesmo que vivessem em constante “efervescência”. Nesse cenário italiano, os grandes proprietários estavam conformados com o bloco apoiando os industriais do Norte, e o operariado ficou em posição relativamente melhor do que o campesinato, inclusive compartilhava da visão que o Sul era a bola de chumbo que impedia o progresso italiano, povoado inclusive por seres biologicamente inferiores, etc. Os meridionais por sua vez alimentavam a visão que os operários eram abastados, dificultando a aliança entre as classes e a visão do capitalismo como inimigo comum.

No que diz respeito ao papel dos intelectuais, “Alguns temas...” fornece um esboço do que viria a aparecer nos Cadernos, onde o intelectual meridional faz a ligação entre o camponês e o grande proprietário, com o objetivo principal de conservar o *status quo*. Nesse sentido “*sobre o bloco agrário funciona, no Sul, um bloco intelectual que praticamente serviu até agora para impedir que as rachaduras do bloco agrário se tornassem muito perigosas e provocassem um desmoronamento*” (GRAMSCI, 1987, p. 160).

No Caderno 19 versando sobre o *Risorgimento* italiano, Gramsci coloca claramente a natureza da questão meridional:

A “miséria” do *Mezzogiorno* era “inexplicável” historicamente para as massas populares do Norte; elas não compreendiam que a unidade não ocorreria numa base de igualdade, mas como hegemonia do Norte sobre o *Mezzogiorno* numa versão territorial da relação campo-cidade, isto é, que o Norte concretamente era um “sanguessuga” que se enriquecera à custa do Sul e que seu desenvolvimento econômico-industrial estava em relação direta com o empobrecimento da economia e da agricultura medional (GRAMSCI, 2015b, p. 73).

O *Risorgimento* italiano aconteceu através de uma “revolução sem revolução”, ou seja, uma “revolução passiva”, os grandes proprietários meridionais aceitaram a hegemonia da burguesia do Norte, mantendo inalterada a estrutura fundiária e o domínio político sobre a região (VIEIRA, 2006).

No Brasil pode-se apontar que a revolução burguesa foi na verdade uma revolução passiva, como na Itália analisada por Gramsci, sem rupturas violentas, ou mesmo insurreições populares, o que contribuiu para a formação de uma ordem social com baixa participação popular, o que contribuiu para o aprofundamento das diferenças sociais e regionais (ALIAGA, 2015).

Não se pode perder de vista que mesmo que o problema meridional se trata, a primeira vista, de um problema nacional, ele está intimamente ligado com o desenvolvimento do capitalismo internacional europeu, primeiramente porque a revolução socialista nunca foi um projeto nacionalista (PEREIRA, 2009). Mesmo que num primeiro momento a análise de Gramsci se restrinja a Itália, o caráter da revolução é de classe e, desse modo, internacional.

Diante de tudo isso a questão meridional, para Gramsci, está associada ao desenvolvimento desigual do capitalismo nos diferentes territórios com exploração de um sobre outro, onde as diferentes frações burguesas se acomodam em um bloco histórico sob uma determinada hegemonia. Os intelectuais, sempre ligados a alguma classe, atuam no sentido de fortalecer os laços entre estrutura e superestrutura, fortalecendo a hegemonia ou buscando uma recomposição da mesma em favor de outras classes. A solução, por fim, para os problemas regionais não pode ser encontrados em reformas, se não na revolução através de uma união das classes subalternas, sob o comando do proletariado.

Outro autor, cuja contribuição é importante para análise política que pretendemos fazer, é Nicos Poulantzas, que parte da ideia de fração de classes, que Marx brilhantemente apresenta n’*O 18 de brumário de Luís Bonaparte*, onde as classes, especialmente a burguesia, são entendidas como não homogêneas em seus interesses, por isso se fala em frações de classe que se dividem de acordo com os setores economicamente diferenciados perseguindo interesses específicos.

Poulantzas, diferentemente de Gramsci, define hegemonia como restrita às práticas políticas das classes dominantes, de modo que indica por um lado a *“constituição dos interesses políticos dessa classe, na sua relação com o Estado capitalista, como representativos do “interesse geral” desse corpo político que é o “povo-nação” e que tem como substrato o efeito de isolamento no econômico”* (POULANTZAS, 1977, p. 136), e por outro lado torna possível o funcionamento de um “bloco no poder”, que é composto por diversas classes ou frações de classe politicamente dominante. Dessa forma *“o conceito de hegemonia exprime a dominação particular de uma das classes ou frações dominantes em relação às outras classes ou frações dominantes de uma formação social capitalista”* (POULANTZAS, 1977, p. 137).

O conceito de hegemonia, em Poulantzas, possibilita a diferenciação do tipo dominação política de classes que as formações capitalistas apresentam. A classe hegemônica corresponde aquela que concentra em si a dupla função de representar o interesse geral do povo nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes.

Como foi colocado, uma formação econômico-social é constituída por uma superposição de vários modos de produção, isso implica a coexistência de várias classes e fração de classe. Ainda que isso signifique uma disputa entre variadas classes e frações dominantes no campo da luta de classe.

Diante disso o fenômeno do bloco no poder, que parece ser um fenômeno particular das formações econômico-sociais capitalistas, reporta-se ao campo das práticas políticas das classes dominantes em uma formação capitalista, a depender da “pluralidade” característica das classes (e frações) dominantes nesta formação (POULANTZAS, 1977).

No capitalismo a classe burguesa é caracterizada pela propriedade privada dos meios de produção, no entanto ela não é homogênea, mas sim dividida em frações, basicamente comerciante, industrial e financeira. Essas frações estão relacionadas com a própria constituição do capital, no processo de reprodução ampliada, enquanto relação de produção. Não se pode deixar de mencionar a classe de donos da terra, que faz parte do processo de transição operando sob a direção política/ideológica da burguesia, assim a grande propriedade fundiária foi de certa forma absorvida pela burguesia.

A presença da burguesia, em suas variadas frações, e da grande propriedade fundiária é importante como uma das causas do bloco no poder. Observando essas diversas classes e frações dominantes, é preciso nos voltar ao conceito de hegemonia, porque assim é possível entender que uma classe ou fração pode tornar-se hegemônica dentro do bloco no poder, se

tornando dominante politicamente em relação às classes e frações, inclusive em relação as outras dominantes (POULANTZAS, 1977).

Poulantzas conclui que

o bloco no poder constitui uma unidade contraditória de classes e frações *politicamente dominante sob a égide da fração hegemônica*. A luta de classe, a rivalidade dos interesses entre forças sociais, *encontra-se ele constantemente presente*, conservando esses interesses a sua especificidade antagônica [...] A própria hegemonia, no interior desse bloco, de uma classe ou fração não é devida ao acaso: ela tornou-se possível, como veremos, através da unidade própria do poder institucionalizado do Estado capitalista. Grifos do autor (POULANTZAS, 1977, p. 233-234).

Diante disso se entende que o Estado capitalista se relaciona com as classes ou frações dominantes sob a égide de uma classe ou fração hegemônica. O bloco no poder representa o processo de constituição da hegemonia de uma classe ou fração sobre o conjunto de uma formação econômico-social, inclusive sobre as outras classes dominantes.

Sobre as subdivisões das classes, especialmente da burguesia, Poulantzas (1978) faz bem essa distinção, que será útil quando formos caracterizar os governos petistas:

A burguesia nacional é uma fração da burguesia com base na formação econômico-social do seu próprio país, que a partir de certo grau e tipo de contradição com o capital estrangeiro ocupa um lugar relativamente autônomo deste na estrutura e na superestrutura ideológica e política que pode se manifestar como uma posição anti-imperialista e/ou populista. Em nossos tempos é difícil encontrar alguma que possa ser caracterizada dessa forma devido ao elevado grau de financeirização do capitalismo pelo mundo.

A burguesia compradora, por sua vez, é a fração mais internacionalizada e vinculada aos interesses imperialistas, ela não tem base própria de acumulação de capital, atua como “intermediária” do capital estrangeiro.

Outra caracterização que ocupa uma posição intermediária entre ambas, é a burguesia interna (ou burguesia interior), congregando características e diferenças de ambas as frações. Ela não pode ser caracterizada como burguesia nacional, em razão da reprodução do capital imperialista, onde ela é imbricada por múltiplos elos de dependência aos processos de divisão internacional do trabalho e de concentração internacional do capital, o que pode até tomar a forma de uma transferência de mais-valia para o lucro do capital imperialista. Tampouco pode ser considerada burguesia compradora, vista que tem um fundamento econômico e uma base de acumulação própria no interior da formação social.

Sobre o procedimento metodológico utilizado para essa pesquisa, realizamos uma vasta revisão bibliográfica sobre aspectos diversos da questão regional brasileira e das políticas de desenvolvimento regional nos diferentes períodos, mobilizando o referencial teórico para compreensão do movimento histórico.

Atentando diretamente ao nosso objeto de investigação – as políticas de desenvolvimento regional dos governos petistas – fizemos uma análise dos diversos documentos produzidos pelo Ministério da Integração Nacional com as propostas de política, contemplando os seguintes documentos: Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta para discussão (2003); Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido (2005); Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI (2006); Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (2009); A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010 (2010); Documento de Referência: I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (2012).

Além da leitura crítica dos documentos propostos, fizemos um mapeamento em jornais eletrônicos, sem um critério específico, buscando qualquer informação atualizada que pudesse nos deixar ciente sobre o andamento dessas políticas, os dilemas políticos envoltos no Ministério da Integração Nacional, como as mudanças de ministros, por exemplo.

E por fim um esforço de avaliar a efetividade dessas políticas mapeando o que efetivamente avançou, e o que não saiu do papel, considerando alguns números de natureza econômica e social, como participação do PIB nordestino no brasileiro, nível de desemprego, nível de analfabetismo, entre outros.

Um problema se colocou durante nossa pesquisa, que não intencionamos esconder do leitor. Desde os primeiros momentos da pesquisa colocávamos como hipótese: que a questão nordestina carrega em seu bojo a questão agrária, estando as duas ligadas umbilicalmente, desse modo dizíamos no exame de qualificação que *“A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, dos governos petistas, com sua visão neoinstitucionalista, passa ao largo dessa questão [agrária], com sua pretendida racionalidade exterior às classes sociais, como já aconteceu antes. De modo que a hipótese desse trabalho é que a nova política regional no fundo não inova significativamente em relação à velha”*. No entanto surgiu uma dificuldade para testar essa hipótese, porque contávamos com o resultado do Censo Agropecuário realizado pelo IBGE, que nos forneceria um amplo cenário para fazer uma comparação entre

os diversos dados de 2005 com os de 2015, o que se tornou impossível pelo atraso do Censo³. Nesse sentido não foi possível avançar mais profundamente na questão agrária, por isso limitamos a discussão para o âmbito da existência ou não de uma nova política nacional de desenvolvimento regional nos governos de Lula e Dilma, e os seus possíveis limites.

Estruturamos a dissertação, além dessa introdução, da seguinte forma:

No capítulo seguinte, intitulado “Conhecendo a Questão Nordestina”, fazemos uma contextualização histórica do objeto de pesquisa, onde avançamos desde o processo de formação do Estado brasileiro, a partir de uma revolução passiva, os problemas relacionados à combinação de elementos da ordem senhorial com os ideais e princípios liberais, e o agravamento das disparidades regionais. As primeiras experiências de Política de Desenvolvimento Regional, a partir do final da década de 1950 com a criação da SUDENE. A crise do desenvolvimentismo na década de 1980, ascensão do neoliberalismo na década de 1990, e encerramos o capítulo falando sobre a crise do neoliberalismo no subcontinente latino americano que abre espaço para um conjunto de governos que vem a seguir.

Por fim, chegamos ao nosso objeto de investigação, no capítulo “Os Governos Petistas e sua Política de Desenvolvimento Regional”, onde analisamos as políticas de caráter regional dos governos petistas. Começando por uma caracterização dos governos petistas, partindo criticamente de abordagens sobre o “neodesenvolvimentismo”, analisando os interesses de classe, e a composição do bloco no poder; e em seguida avançamos na análise mais detida da PNDR, pela leitura crítica dos documentos produzidos pelo MI, e a avaliação dessas políticas entre sua criação em 2003 e 2015, considerando os limites dentro do proposto, ou seja, o que a PNDR propunha e o que alcançou, e também uma avaliação crítica do alcance da política.

3 O Censo Agropecuário era previsto inicialmente para 2015, foi postergado para 2016, e depois 2017. No entanto nem nesse ano acontecerá devido à corte de orçamento (TREVIZAN, 2016).

2. CONHECENDO A QUESTÃO NORDESTINA

Para compreensão da questão nordestina brasileira, os estudos da questão meridional italiana, desenvolvidos por Antonio Gramsci, em muito pode contribuir, guardando as devidas diferenças nas suas formações econômico-sociais particulares. A incorporação do esforço analítico de Gramsci, somado ao de Trotsky ajudam na compreensão da dinâmica desigual e combinada do capitalismo dentro do espaço nacional e conseqüentemente dos espaços regionais do Brasil⁴.

A teoria do desenvolvimento desigual e combinado nos permite compreender, a relação dialética que existe entre riqueza e pobreza, e, conseqüentemente, como o desenvolvimento de alguns ramos da economia mundial ou nacional determina o atraso de outros ramos e/ou regiões, tornando impossível o desenvolvimento harmônico do capitalismo (CARVALHO, 2016). Essa categoria de Trotsky é importante para compreender as particularidades regionais da formação econômico-social brasileira, através do processo de unidade contraditória dessa formação.

Ao longo do processo de colonização os diferentes espaços regionais do Brasil se constituíram intimamente ligados ao comércio internacional, e passaram por diferentes formas de exploração, devido aos fatores diversos, como localização, tipo de solo, clima e abundância ou não de água, e etc.

Em se tratando da região Nordeste, especificamente, desenvolveram-se duas formas principais de exploração. A monocultura da grande propriedade tropical, no litoral, que tinha como objetivo principal a produção de elementos que não se podia produzir na Europa, por isso de grande lucratividade, utilizando o trabalho escravo como meio de produção, até fins do século XIX. Caio Prado Jr. diz inclusive que essa grande propriedade nos formatos que se desenvolveu foi:

conseqüência natural e necessária de tal conjunto; resulta de todas aquelas circunstâncias que concorrem para a ocupação e aproveitamento deste território que havia de ser o Brasil: o caráter tropical da terra, os objetivos que animam os colonizadores, as condições gerais desta nova ordem econômica do mundo que se inaugura com os grandes descobrimentos ultramarinos, e na qual a Europa temperada figurará no centro de um vasto sistema que se estende para os trópicos a fim de ir buscar neles os gêneros que aquele centro reclama e que só eles podem fornecer. São esses, em

4 Sobre as críticas que se possa fazer ao uso conjunto de Gramsci e Trotsky, ou possível incompatibilidade do pensamento deles, recomendamos os artigos de Carlos Zacarias Sena Jr. *Gramsci: Mais Um Antitrotskyista?* e *Trotsky Para Gramscianos: apontamentos propositivos para estudos comparativos e intervenção política*. Ambos presentes nas referências.

última análise, os fatores que vão determinar a estrutura agrária do Brasil colônia (PRADO, JR., 2011, p. 143).

Além dessa atividade agrícola, também se desenvolveu a pecuária, que possibilitou a colonização do interior nordestino, os rebanhos de gado foram afastados da costa, inclusive por força de lei, penetrando sertão adentro desde a Paraíba até a Bahia, Ceará, e também no Maranhão em menor proporção. As condições que se encontravam no Sertão não eram as mais favoráveis, no entanto prosperou relativamente, e deu condições para ocupação dessa área (PRADO, JR., 2011).

No Nordeste pecuarista prosperou uma atividade agrícola mais simples e menos dispendiosa que o açúcar – em momento posterior no aspecto cronológico, terceiro quartel do século XVIII – que foi o algodão⁵. É entendível o fato de o algodão ter ganhado alguma importância bem depois do açúcar ter se estabelecido, afinal no Brasil, de maneira geral, e no Nordeste, em particular, a produção tinha por objetivo o atendimento de demandas externas de produtos tropicais, e o algodão só se tornou relevante no contexto internacional após a Revolução Industrial inglesa.

Além disso, é preciso ter bastante claro a divisão que há entre a grande lavoura (essa que temos falado, voltada ao mercado internacional) da agricultura de subsistência que se desenvolveu para atender o consumo e à manutenção da própria colônia.

No sertão nordestino, as fazendas de gado eram relativamente autônomas, quando a sua subsistência. Após o desenvolvimento da cultura algodoeira, a partir de meados do século XIX, passou a consorciá-la com o milho e feijão, e surgiu a figura do *agregado* nas grandes fazendas, plantando submetidos ao regime de meia, por exemplo. Depois da colheita o grande proprietário ainda se beneficiava dos restolhos da plantação que servia de pasto para o gado.

Fica claro o “sentido” da colonização, nos termos de Caio Prado, atender, simplesmente, o mercado externo e criar condições mínimas no mercado interno para de manter a “máquina” funcionando.

Essa é a estrutura colonial que se desenvolveu de maneira desigual em termos internacionais, visto que o país se inseriu no comércio internacional dessa forma subjugada; dentro do espaço nacional o desenvolvimento também aconteceu de maneira desigual nos mais diferentes espaços regionais (como é concebida hoje a divisão regional do Brasil); e mesmo dentro desses espaços o desenvolvimento se deu de maneira diferenciada, permitindo a criação de formas diversas de exploração.

5 Sobre a Cultura do Algodão no Nordeste, e mais especificamente na Paraíba, um estudo mais elaborado foi feito em nossa Monografia de Graduação, ver Santos (2013).

Com a penetração do sistema capitalista de produção de maneira mais efetiva, principalmente no pós-abolição da escravatura e o fim do Império, por sobre os modos de produção que se desenvolveram na colonização. Houve um processo de desenvolvimento desigual e combinado, de formas arcaicas e modernas de produção/exploração. Possibilitando a existência por longo tempo dos Senhores de Engenho no Litoral, ou dos Coronéis no Sertão, em posição de dominantes; em relação às classes subalternas, pode-se encontrar trabalhadores vivendo sob as mais diversas condições de trabalho, a qual não intencionamos nos deter aqui, mas para ilustrar mencionamos algumas delas: “morador”⁶, “vaqueiro”⁷, “braço alugado”⁸, “barracão”⁹, “cambão”¹⁰, e muitas outras nos diversos contextos possíveis dos variados modos de produção, nas diversas áreas do Brasil, e especialmente no Nordeste.

Em uma análise a partir de Gramsci, se pode dizer que o Nordeste está para o Brasil, assim como o *Mezzogiorno* está para a Itália, desse modo um esforço de utilização das categorias gramscianas e de sua abordagem sobre a temática é, dentro dos limites das diferenças entre as formações econômico-sociais particulares, bastante válido.

O ponto marcante para o aprofundamento da questão meridional na Itália foi o *Risorgimento* e a unificação Italiana. No caso do Brasil podemos considerar os acontecimento que vieram se desenrolando desde o fim do Império, e abolição da escravidão até 1929/1930, basicamente a formação do Estado brasileiro.

De acordo com Maria da Conceição Tavares (2000) podemos observar que o Império brasileiro chegou ao fim, devido às fragilidades geradas pelo grande volume de endividamento interno e externo, pela tardia abolição da escravatura, pelo esgotamento gerado pelas lutas das oligarquias regionais, e com uma corte incapaz de promover uma reforma burguesa. A Proclamação da República aconteceu sem uma revolução política burguesa, as ideias liberais do capitalismo inglês, e as ideias iluministas das revoluções francesas e americanas chegaram, e foram interpretadas e implantadas à conveniência da elite nacional, em detrimento do povo (TAVARES, 2000).

6 O morador vivia em uma casa e trabalhava em um pedaço de terra, de propriedade do fazendeiro, dono da terra, normalmente sob o sistema de meia. O meeiro trabalhava na terra do proprietário pela metade de sua produção, o proprietário entrava com a terra, as sementes e os cultivadores, e o meeiro com o trabalho (ARANHA, 1991).

7 O vaqueiro cuidava do rebanho do fazendeiro, normalmente sob o sistema de quarta, ou seja, de quatro bezerros que nascessem sob cuidado do vaqueiro um seria seu.

8 O braço alugado pode ser considerado o mais próximo de um proletário do campo.

9 Fornecimento de gêneros aos trabalhadores pelo proprietário, em regra a preços extorsivos (JULIÃO, 2014).

10 Prestação de serviços gratuitos em troca do direito de ocupação e utilização da terra, sistema corrente sobretudo no Nordeste. O cambão é o dia de graça dado ao dono da terra além do foro ou a renda. (JULIÃO, 2012; 2014).

A isso Gramsci chamaria de Revolução Passiva. No Caderno 10, se referindo à formação dos Estados europeus que aconteceram pós Revolução Francesa, com pequenas ondas reformistas, mas sem explosões revolucionárias. A situação política permitiu a burguesia chegar ao poder sem rupturas clamorosas, e as velhas classes foram rebaixadas da condição de “dominante” para a posição de “governadas”, sem serem completamente eliminadas (GRAMSCI, 2015a, p. 426).

É preciso diante dessa caracterização de Gramsci para a formação dos Estados nacionais, sem processos revolucionários de ruptura, como destaca Luciana Aliaga (2015) reafirmar o caráter específico que as transformações capitalistas assumem em cada realidade nacional, e a partir disso estabelecer umnexo entre o conceito de revolução passiva, a formação do capitalismo na periferia (ALIAGA, 2015, p. 10-11).

O Brasil entre fins do século XIX e início do XX, passou por um processo nesses moldes, com a conciliação da ordem senhorial com os ideais e princípios liberais. Essa conciliação foi um elemento fundamental na medida em que permitiu a transformação das estruturas de poder e da relação das classes dominantes com o poder sem mudança radical na ordem, estabelecendo, assim, uma “correlação entre o ‘velho’ e o ‘novo’” (FERNANDES, 1975a, p. 47 *apud* ALIAGA, 2015, p. 12).

Em um ensaio produzido em 1981 – O que é revolução – Florestan Fernandes apresenta, como já fez Gramsci antes dele, a incapacidade de as burguesias desses países, como a Itália e o Brasil, por exemplo, levarem a cabo uma revolução democrática nacional. Por isso acabam fazendo com que se misturem tempos históricos distintos em uma mesma situação concreta (SAMPAIO JR.; SAMPAIO, 2012, p. 11).

Florestan Fernandes (2012) nos apresenta que

Uma sociedade capitalista que não realiza nenhum tipo de reforma agrária e na qual a revolução urbana se confunde com inchaço, ou com a metropolização segmentada, terá de estar em débito com a revolução demográfica, com a revolução nacional e com a revolução democrática. Essas transformações são concomitantes e se regulam pelo grau de diferenciação interna do sistema de produção propriamente dito. Pode-se dizer o que se quiser a respeito de tais sociedades capitalistas: ‘Nações proletárias’ ou ‘Nações lumpemburguesas’ - a verdade é que elas possuem um enorme espaço interno para as *revoluções dentro da ordem* (FERNANDES, 2012, p. 48)

Nesse período histórico, as revoluções burguesas já tinham passado, o que restou aos países capitalistas da periferia foi uma falsa repetição da história. As “revoluções dentro da ordem” foram alimentadas pela energia dos países capitalistas centrais (FERNANDES, 2012, p. 50). Diante dessa perspectiva entende-se que a formação do Estado brasileiro aconteceu

sem uma revolução de fato, mas com uma revolução passiva, uma revoluções “dentro da ordem”, marcada por sua relação de dependência com os países centrais.

Para Gramsci, a questão meridional não está relacionada exclusivamente ao *Meridione*, mas sim a toda a Itália e ao seu Estado, às relações políticas e econômicas que se estabeleceram entre o *Settentrione* e o *Meridione* em diversos aspectos (ALIAGA, 2015, p. 6). Dentro dessa mesma perspectiva entendemos a questão nordestina no Brasil, não está unicamente relacionada com os problemas da própria região, mas se agravaram devido a o processo mais amplo da própria formação do Estado brasileiro.

Sobre o capitalismo agrário no Brasil, que em muito está relacionado com a questão nordestina, e as mudanças sociais fruto desse processo de formação do Estado brasileiro, Florestan Fernandes (1975b) destaca que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, nesse momento e por muito tempo ao longo do século XX, estava em um estágio de satelização permanente e de espoliação sistemática da economia agrária.

Por paradoxal que parecer, são motivações econômicas de natureza puramente capitalistas que criam fortes obstáculos à expansão do capitalismo no campo. As classes dirigentes atuam de tal maneira que a aceleração da economia agrícola agrava e intensifica a dependência dentro da dependência (FERNANDES, 1975b).

Uma formação econômico-social periférica, como o Brasil, é marcada pela sua dependência, espoliação e as influências que sofre do capital externo. Essa situação se intensifica em relação às regiões periféricas do país, de economia eminentemente agrária. Sobre essas regiões Florestan Fernandes (1975b) identifica três tendências principais: I. A tendência a bloquear a transformação estrutural da própria economia agrária; II. A tendência a economia agrária de reproduzir formas pré-capitalista ou sub-capitalistas de exploração do trabalho; III. Uma tendência derivada das outras duas, que é a ênfase deliberada na mercantilização dos produtos agrários e a preferência por formas pré-capitalistas de exploração do trabalho na economia agrária, que acabam gerando o atrofiamiento crônico da intensidade do desenvolvimento capitalista no campo (FERNANDES, 1975b, p. 187-188).

Florestan aponta que a:

“dependência dentro da dependência dá origem a uma estratificação social típica do meio imediato da economia agrária, da qual as maiores vítimas são as despossuídas e os agentes da força de trabalho que vivem dentro da fronteira do capitalismo, mas fora da sua rede de compensação e de garantia sociais” (FERNANDES, 1975, p. 194).

A reprodução dessas estratificações representam o mais grave problema brasileiro, no dizer de Florestan Fernandes, e se expressam com mais força em algumas regiões. Nesse

sentido um grande número de brasileiros, que estão ligados a economia agrária, se vêm por fora da ordem social competitiva, ou participam dela apenas de maneira superficial (FERNANDES, 1975b, p. 196).

Gramsci fez uma reflexão da natureza da formação econômico-social italiana, e a consequente divisão regional do país diz que expressam as contradições históricas mais profundas de dominação no terreno estrutural e surperestrutural, a unidade nacional seria fundamental para a conformação do Estado (AGUIAR, 2016). Ele ainda coloca que a história dos Estados é essencialmente a história da unidade das classes dirigentes (GRAMSCI, 2015b).

Sobre os grupo ou classes subalternos, eles são desagregadas no terreno da sociedade civil, devido a própria natureza da hegemonia das classes dominantes, os subalternos não são unificadas e nem poderiam se unificar *“enquanto não puderem se tornar “Estado”: sua história, portanto, está entrelaçada à da sociedade civil, é uma função “desagregada” e descontínua da história da sociedade civil e, por este caminho, da história dos Estados ou grupos de Estados”* (GRAMSCI, 2015b, p. 139-140).

Esses problemas das classes subalternas, apesar de se expressarem no Brasil de maneira geral, estão presentemente de maneira mais forte no Nordeste. E o processo de formação do Estado e de integração capitalista do mercado nacional não resolveu o problema dessa classe, pelo contrário aprofundou, como se verá a seguir.

2.1 Economia do Brasil no Pós 1930 e a Integração Nacional

As regiões brasileiras se constituíram historicamente ligadas ao comércio internacional de mercadorias, por isso eram isoladas produtivamente, tinham a forma de “arquipélagos regionais”¹¹, como se habitou a chamar na literatura acadêmica. A crise capitalista mundial de 1929, juntamente com a chamada Revolução de 1930, constituiu um marco na transformação econômica, social e política no Brasil. Para saída da crise o Estado brasileiro optou por um processo de industrialização¹² através do modelo “por substituição de importações”¹³, que aconteceu fortemente concentrada no Centro-sul. No que diz respeito ao Nordeste, devido à

11 A metáfora arquipélago é precisa para expressar a realidade das regiões brasileiras, porque mesmo dentro das regiões havia ilhas, por assim dizer. O nordeste não era, nem é hoje, homogêneo, podem-se distinguir no mínimo dois que é o Nordeste açucareiro e o outro o Nordeste algodoeiro-pecuário. Não vamos nos aprofundar no debate das diferenças dentro do próprio Nordeste nesse trabalho, o que não implica que ignoramos a importância dessa diferenciação.

12 Celso Furtado (2007) na “QUINTA PARTE - Economia De Transição Para Um Sistema Industrial Século XX” de sua “Formação Econômica do Brasil”, descreve com precisão a política econômica empregada pelo Estado Brasileiro que possibilitou o desenvolvimento industrial em um “centro dinâmico”.

13 Como também aconteceu em outros países da América Latina, como na Argentina, por exemplo.

escassez de demanda internacional gerada pela grave crise econômica, a região passou a buscar mercado para seus produtos agrícolas nas outras regiões do Brasil, possibilitando uma maior integração entre os mercados regionais¹⁴.

No que se refere à crise, houve um drástico corte nas importações, entre 1930 e 1931, juntamente com a pesada desvalorização cambial que impediu que a crise se aprofundasse no setor industrial, gerando demanda interna para esse setor. Após essa crise que acontece a consolidação da posição hegemônica do capital produtivo industrial nacional (GUIMARÃES NETO, 1989). Entre 1929 e 1933 foi alterado o caráter do padrão de acumulação, de primário exportador para industrial. A dinâmica que as exportações exerciam sobre a determinação no nível e do ritmo da atividade econômica do país passam para segundo plano (CANO 2007).

O processo de recuperação da crise trouxe consigo a integração do mercado nacional, com o Estado de classe atuado sob os interesses do Centro, dando menor importância aos interesses das oligarquias regionais (CANO, 2007). Nesse sentido a burguesia industrial assumiu a hegemonia econômica e política do país, formando um bloco no poder, que podemos chamar de “Bloco no Poder Desenvolvimentistas” juntamente com os grandes proprietários nordestinos e também a fração da burguesia mercantil que viviam em constante batalha pela manutenção do *status quo*.

Gilberto Freyre¹⁵ é um intelectual tradicional da Casa Grande, de modo que ficou na contramão desse processo de modernização capitalista, em sua defesa política e cultural da região, através do movimento regionalista que encabeçava, defendia os interesses dos latifundiários, especialmente da Zona da Mata, ligados à cana-de-açúcar.

O movimento regionalista, que tinha nele a principal referência, é um contra movimento, que incorporou de forma moderada alguns elementos do modernismo por um lado, e se apegou as tradições regionais, por outro. Nesse sentido tentava articular diversas manifestações populares, procurando aprofundar manifestações culturais de raízes africanas e indígenas do Nordeste sem desprezar as fortes influências ibéricas (ANDRADE, 2013).

A leitura que se pode fazer dessas ideias é que se trata de uma perspectiva elaborada por um intelectual tradicional ligado a aristocracia açucareira, que em sua escrita e análise

14 Leonardo Guimarães Neto (1989), em sua *Introdução a Formação Econômica do Nordeste* descreve o processo de integração do mercado nacional e as implicações desse processo para o Nordeste.

15 Sua posição de intelectual está bem exposta n’*O Manifesto Regionalista*, que supostamente foi lido no Primeiro Congresso Brasileiro de Regionalismo que aconteceu na cidade do Recife - PE, durante o mês de fevereiro de 1926. Seu conteúdo poderia facilmente ter sido produzido na década de 1920, mas há quem diga que o Manifesto simplesmente inexistiu, e só foi produzido na década de 1950. Ao menos isso é o que foi apresentado por Wilson Martins e Joaquim Inojosa, rivais de Freyre, na década de 1960, quando em pesquisa documental não encontraram alusão a tal texto em nenhum dos jornais da época em que o Congresso aconteceu (DANTAS, 2015).

deixa claro seus temores sobre as transformações na ordem social, e assim busca, na defesa da região, o espaço político para as oligarquias nordestinas que perdem cada vez mais espaço¹⁶.

No que se refere à economia, a partir de 1930, a indústria paulista cresceu fortemente integrando os mercados regionais. Para que se tenha dimensão do processo de integração comercial que aconteceu entre as regiões brasileiras nesse período, São Paulo recupera-se da crise capitalista mundial quase que duplicando suas exportações para o restante do país (CANO, 2007).

Sobre o aspecto regional, a integração do mercado nacional, agravou a questão nordestina, as regiões foram forçadas a competir entre si, e, dessa forma, as mais dinâmicas forçaram as menos dinâmicas a saírem do mercado ou se modernizarem combinando, do modo que fosse possível, elementos modernos com atrasados.

A Questão Nordeste foi se construindo ao longo da primeira metade do século XX, mas especialmente a partir da década de 1950, como se pode verificar na próxima seção, quando ela ganhou evidência e se tornou uma questão a ser enfrentada pelo Brasil, enquanto nação.

2.2 Debate da Questão Nordeste e a Criação da SUDENE

O desenvolvimento desigual e combinado entre as diferentes regiões, com a concentração do dinamismo industrial no Centro-sul, de um lado, e a combinação entre elementos capitalistas e atrasados, gerando o atraso nordestino de outro, não passou despercebido. Em função disso ao longo da década de 1950 se abiu um grande debate sobre a questão nordestina. Três fatores foram fundamentais para a discussão: o primeiro deles é, sem dúvida, o aspecto climático e as recorrentes “secas” enfrentadas pelo Nordeste, que chamam atenção desde o século XIX, e produziu as primeiras experiências de intervenção estatal em favor da região, que acabou por se tornar uma “indústria da seca”, devido à apropriação, para uso econômico e político, dos recursos emergenciais de socorro, dos açudes “públicos” construídos em propriedades privadas, etc. com claros benefícios as classes localmente dominantes, como políticos e proprietários de terra (HIRSCHMAN, 1963).

O segundo elemento, fruto da contradição do processo de acumulação do capital no Brasil pós 1930, foi à divulgação das contas nacionais evidenciando a concentração de

16 Um estudo mais elaborado sobre a análise numa perspectiva gramsciana do Movimento Regionalista e também da Geração Literária de 30, foi produzida e apresentada no 40º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS 2016, (SANTOS, 2016). Está disponível para leitura no link: <<<http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st02-8/10530-movimento-regionalista-e-geracao-literaria-de-30-uma-analise-gramsciana/file>>>.

investimentos públicos em infraestrutura e indústria pesada no Centro-sul, principalmente em São Paulo, com claro favorecimento da burguesia industrial dessa região, em detrimento das demais classes dominantes (CANO, 2007).

E por fim o acirramento da luta de classes através dos conflitos encabeçado pelas Ligas Camponesas, que surgiram fruto da concentração fundiária da região Nordeste. As péssimas condições de vida dos camponeses – rendeiro ou foreiro, o parceiro, o meeiro, o posseiro, o vaqueiro – fizeram com que eles se associassem, tendo o Engenho da Galileia como o primeiro e emblemático exemplo. A Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco, que mais tarde passou a ser chamada de Liga Camponesa da Galileia, a princípio tinha o objetivo de fundar uma escola primária e criar um fundo para comprar cachões de madeira destinadas às crianças que morriam em grande número, o estatuto da Sociedade menciona outros objetivos, de maneira marginal, como aquisição de sementes, inseticidas, instrumentos agrícolas, obtenção de auxílio governamental de assistência técnica, etc. Diante da iniciativa o proprietário querendo acabar com o “comunismo” instalado em suas terras tomou imediata providência para impedir o funcionamento da escola, querendo extinguir a associação e até ameaçando de despejo os associados. Como apresenta Francisco Julião – um dos dirigentes mais importantes das Ligas, advogado que tomou partido e organizou em grande medida o movimento – os camponeses resistiram, e essa resistência estimulou outros grupos, e a ideia se difundiu em várias partes do Nordeste e do Brasil, ameaçando a ordem social vigente (JULIÃO, 2009).

Diante dessa situação o movimento que começou a se organizar no Engenho da Galileia se espalhou, e com ela a reação conservadora através da violência, pode-se constatar com exemplo ilustrativo o caso do assassinato de João Pedro Teixeira da Liga Camponesa de Sapé – PB. Que está muito bem apresentado no documentário de Eduardo Coutinho, *Cabra Marcado para Morrer* que começou a ser filmada na década de 1960, mas impedido pelo Golpe de 1964 só foi concluído em 1986.

Sobre a situação geral de vida dos camponeses nordestinos é interessante assistir o curta de documentário produzido pela TV estadunidense ABC, de nome *The Troubled Land* (1964), que apresenta as ligas camponesas com preocupação, considerando a memória recente da Revolução Cubana de 1959.

Fruto desse novo cenário com forte mobilização das “forças progressistas”, como se convencionou chamar na época, que uniam a burgueses industriais interessados em se expandir para a região Nordeste, bem como os industriais da própria região, juntamente com as forças da esquerda, representados pelas Ligas Camponesas (na figura emblemática de

Francisco Julião) e setores progressistas da Igreja Católica, representada por Dom Hélder Câmara e Dom Eugênio Sales, se uniram em ataque aos interesses dos grandes latifundiários.

Na cidade de Campina Grande, na Paraíba em 1956, aconteceu o primeiro Encontro dos Bispos do Nordeste¹⁷, impulsionado por Dom Hélder Câmara, que contou com a participação do então presidente Juscelino Kubitschek, o que demonstra a importância do evento. Entre outras coisas as discussões giraram em torno de planejamento e investimento para o desenvolvimento regional, crédito rural, eletrificação para o Nordeste e outros temas. Muitas dessas discussões serviram de base para os eventos que aconteceram a seguir.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), participou ativamente na elaboração de projetos de desenvolvimento para a América Latina. No Brasil seu principal representante era Celso Furtado que produziu a primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil através de um documento destacando os problemas e “perspectivas de solução” para o desenvolvimento da região Nordeste – *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (conhecido como relatório do GTDN), a partir daí o desenvolvimento econômico tornou-se um tema central nas agendas de governos e instituições do mundo capitalista.

O relatório do GTDN destacava elementos como a baixa renda *per capita* do Nordeste em 1956, que, convertida adequadamente a taxa de câmbio, não chegava 100,00 dólares, ou seja, umas das mais baixas do ocidente, sendo apenas um terço da renda *per capita* encontrada no Centro-sul. O Nordeste possuía uma quantidade muito menor de terra por homem ocupado em trabalhos agrícolas, uma quantidade bem inferior de capital investido na agricultura e um grau muito menor de capitalização das indústrias: essas constatações levaram o grupo a duas conclusões básicas, escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital (BRASIL, 1967).

Esse relatório, após um esforço detalhado de apontar a natureza e extensão dos problemas nordestinos, apresentou como solução para as disparidades entre as regiões do Brasil:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente aos impactos da seca; e

¹⁷ Os anais do I e II Encontros dos Bispos do Nordeste (Campina Grande, 1956 / Natal, 1959) foram relançados muito recentemente pela Editora da Universidade Estadual da Paraíba, sob organização de Dom Jaime Vieira Rocha. Esse é um rico material que precisa ser estudado em profundidade para o entendimento das demandas da parcela da Sociedade Civil naquela época.

d) descolamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condição de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida. (BRASIL, 1967, p. 14).

A política oficial para o setor industrial nordestino tinha objetivos relativamente ambiciosos, fica claro se observamos o Documento do GTDN, onde diz que a política de industrialização tinha o objetivo triplo de dar emprego a população, criar uma classe dirigente nova e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que tinham tendência a migrar em busca de maior lucratividade (ALMEIDA; ARAÚJO, 2005, pg. 158).

A partir das discussões levantadas por esse documento e as mobilizações das “forças progressistas”, que congregavam as Ligas Camponesas, setores progressistas da Igreja Católica, o estalinista Partido Comunista Brasileiro (PCB) entre fins da década de 1950 e início da década de 1960 foi a de frente popular¹⁸ e de conciliação de classes em torno do apoio político a criação da SUDENE, contando com Celso Furtado na função de primeiro superintendente. Essa Autarquia privilegiava o planejamento econômico e a industrialização como elementos direcionadores da nascente política de desenvolvimento regional.

A criação da SUDENE representou a implantação das ideias desenvolvimentistas, quando o estado brasileiro atuando no sentido de programar uma política de desenvolvimento regional através do planejamento associada a uma ativa política industrial, desse modo supostamente seria capaz de corrigir os desníveis e as assimetrias regionais do Brasil (LIMA, 2007).

18 É preciso deixar clara a diferenciação entre Frente Única Proletária e Frente Popular: Para Trotsky e Lenin, a política de frente única deveria ser usada com grande flexibilidade tática desde 1921, especialmente por conta das derrotas sucessivas das Revoluções: húngara (1919), italiana (1920) e, principalmente, da revolução alemã (1919/1921). Trotsky, no âmbito dos trabalhos da Terceira Internacional Comunista (IC), apontava para a necessidade de se combinar o realismo político com a atividade revolucionária nas democracias ocidentais, visto que estas tinham características distintas do caso russo. Diante disso no III Congresso da IC, consagrou-se essa tática que indicava aos Partidos Comunistas (PC) deveriam trabalhar numa política que os levasse a ser maioria no seio da classe operária, dessa forma com a ideia de “às massas”, deveriam esquecer todo o sectarismo e encaminhar o movimento comunista para dentro dos organismos de massas, principalmente os sindicatos, para formarem a necessária frente única, os PCs deveria caminhar para se constituir em força hegemônica no seio do proletariado, ganhando a maioria da classe para o seu projeto. No que se refere a tática de Frente Popular, no VII Congresso, em 1935, depois da constatação dos equívocos do chamado “terceiro período” essa tese foi retomada no sentido de reestabelecer o caminho para derrotar o nazifascismo, inimigo comum do movimento operário. Jorge Dimitrov, dirigente do PC da Bulgária, formulou as premissas da nova tática. Essa tática retomava elementos da formulação frentista, entretanto diante da ameaça de ascensão do nazifascismo, indica que os PCs deveriam criar uma ampla Frente Popular Antifascista, com as organizações operárias, amplos setores do campesinato e da pequena burguesia urbana, e também previa alianças amplas com os setores da burguesia tida como progressista. Nesse sentido a frente popular significava para os PCs a aceitação da possibilidade de participação em governos poli classistas, como aconteceu na Espanha (1936-1939). A tática de frente popular ainda foi ampliada e acabou se tornando Frente Nacional, que incluía os setores da chamada “burguesia progressista” (SENA JR., 2007).

Essa ideia de desenvolvimento regional, no âmbito da luta inter-burguesa, é na verdade de interesse direto da burguesia industrial, nesse sentido a proposta de levar o “progresso ao Nordeste”, atende muito mais os interesses do capital produtivo do Centro-sul, com claro interesse em se expandir para a Região. A proposta foi recebida com forte desconfiança pelos parlamentares nordestinos representantes dos grandes proprietários de terra, e foi aprovada devido à força política dos representantes da burguesia industrial.

Uma classe, ou fração de classe, torna-se ideologicamente dominante quando consegue, aos olhos do conjunto da população, fazer com que seus interesses particulares sejam confundidos com os interesses gerais da sociedade (MORAES, 2014), como aconteceu capital industrial, que fortaleceu ainda mais sua hegemonia, se expandindo para além do Centro-sul, durante o chamado período desenvolvimentista.

Francisco de Oliveira, em seu livro *Elegia para uma re(li)gião* indica que o Estado brasileiro só produziu uma ação planejada porque a luta de classes chegou a um ponto de ruptura, em que a estrutura existente não tinha mais condições de continuar a reproduzir-se, o *status quo* da sociedade nordestina estava ameaçado pelas péssimas condições de vida na qual viviam os trabalhadores (OLIVEIRA, 1977). É essencial que se compreenda que os conflitos de classes existentes apareçam no discurso oficial como sendo um problema de desnível econômico entre as regiões (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

A SUDENE, para consolidar suas propostas de industrialização do Nordeste, utilizou-se um amplo sistema de incentivos fiscais e financeiros, chamado mecanismo 34/18¹⁹, visando atrair projetos considerados prioritários para o desenvolvimento da região. Entre os incentivos podemos destacar: isenção e reinvestimento do imposto de renda para a capitalização de empresas instaladas no Nordeste; isenção do imposto de importação de equipamentos (quando não similares aos de fabricação nacional); e isenção do imposto sobre produtos industrializados (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004). Promovendo um processo de expansão da indústria brasileira para o Nordeste, que acabou se tornando complementar e subjugada a encontrada no Centro-sul.

O I Plano Diretor da SUDENE foi aprovado em 1961 e vigorou até 1963. Sua prioridade era em infraestrutura econômica, principalmente de estradas, energia e comunicações, a qual possibilitou que posteriormente se realizasse grande volume de investimentos na região, tanto por parte do capital privado, como do Estado. Em virtude das

19 É chamado assim 34/18, por conta dos artigos dos planos diretores que definem a forma dos incentivos. No I Plano Diretor, o artigo 34 estabelece que as empresas de capital 100% nacional poderiam deduzir até 50% nas declarações de imposto direto na fonte para investir em projetos considerados 'prioritários' para o Nordeste. O artigo 18, do II Plano Diretor, suprimiu a exigência de o capital ser exclusivamente nacional.

dificuldades políticas pouco ou nada se avançou nos programas relacionados à questão agrária. O II Plano Diretor (1963-1965) de certa forma seguiu as diretrizes estabelecidas no anterior, acrescentando elementos como educação e treinamento de mão de obra, habitação, instalações portuárias, pesca e eletrificação rural, no entanto como ocorrera no I Plano, as dificuldades de se intervir na questão agrária, relegaram o enfrentamento dos problemas agrícolas regionais a segundo plano (CARVALHO, 2001).

A partir da atuação desse órgão de planejamento (estímulos fiscais e financeiros) uma parte do capital produtivo do Centro-sul transferiu-se para o Nordeste, modificando a relação dessa região com as áreas industrializadas do país (GUIMARÃES NETO, 1989). A relação que estava centrada no âmbito comercial, passou por um arranjo, se tornando uma relação produtiva, por isso aconteceu uma redução da participação da agropecuária no produto nordestino, em favor das atividades essencialmente urbanas, notadamente industriais, constituíram o marco histórico importante dado às transformações registradas pela economia nordestina nos anos que se sucederam à criação da SUDENE (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

As classes subalternas do campo foram os mais prejudicados e arcaram com os custos da aliança de classes entre o nacionalismo burguês, os democratas pequeno-burgueses e o reformismo operário. O preço da frágil aliança, que repousava sobre a neutralidade da oligarquia rural, foi seguramente, a opressão das massas camponesas (MORAES, 2014).

As aspirações desenvolvimentistas, ao menos no sentido proposto por Celso Furtado, não duraram muito, e o Golpe que se seguiu abafou as lutas e reprimiu as “forças progressistas”.

2.3 Golpe Militar e Fim das Aspirações

As aspirações reformistas, foram barradas pelo Golpe militar de 1964. Foram abandonando pelo caminho as “forças progressistas”, mencionadas. A modernização que aconteceu foi sem reformas, visando basicamente a transformação econômica da região, conservando a estrutura fundiária e as relações sociais de produção no campo.

Após o golpe militar, em 1964, as políticas mudam o seu tom, as aspirações cepalinas cedem lugar a uma modernização sem reformas dedicada basicamente a transformar a realidade econômica da região conservando a estrutura fundiária e as relações de produção no campo (DELGADO, 2005). É emblemático e ilustrativo, desse período, o processo de evolução (ou involução) do texto do Estatuto da Terra que vinha em discussão antes do golpe e sofre mudanças profundas após o mesmo. O debate decaiu para um nível onde “*não havia*

um problema agrário no país, e sim um problema rural” [...] que [...] “*não decorria primordialmente da estrutura de propriedade*”” (BRUNO, 1995, p. 7). Nesse sentido o resultado é que o projeto aprovado pelo Congresso Nacional, era uma imensa coleção de ambiguidades, ressalvas e vetos, com as modificações mais notáveis nos aspectos ligados ao processo de reforma agrária. Com o golpe a perspectiva de solução para os problemas sociais é cada vez mais afastada, em contrapartida há um reforço da hegemonia do capital oligopólico, e a SUDENE assume o papel de agência de reforço à expansão oligopolista no Nordeste brasileiro. Há uma mudança radical nos propósitos que direcionava a política regional no Brasil, os planos concentravam atenção sobre as instâncias políticas, estratégico-militares e econômicas (CARVALHO, 2001).

As oligarquias rurais foram úteis para a derrubada de Goulart e para dar o golpe, no entanto, elas não desempenharam papel hegemônico, e nem pretendiam. Seu único propósito foi o de “*eternizar o presente, fazendo do futuro uma simples repetição do passado*” (MORAES, 2014), com a dissolução das Ligas Camponesas, a prisão e o assassinato de dirigentes camponeses mais influentes. As aspirações dessa fração de classe foram modestas, e prontamente garantidas pelas forças golpistas.

O Golpe, por sua vez, encerrou as aspirações desenvolvimentistas, o regime político tomou um caráter mercantil particularmente antissocial, antinacional e antidemocrática. A intensiva exploração do trabalho tornou-se parâmetro do padrão de acumulação, a coerção tornou-se a base da dominação, a pobreza e miséria garantiram a alta lucratividade da burguesia brasileira, como também nos outros países latino-americanos. A ilusão de um capitalismo civilizado era impossível por essas terras (SAMPAIO JR. 2012).

Um grupo de Economistas da Universidade de São Paulo (USP), liderado por Delfim Neto, teve bastante destaque nesses governos. Diferentemente de Furtado em sua perspectiva cepalina, Delfim Neto propunha, a partir de estudos de base econométrica, uma modernização da base técnica da agricultura sem reformas, e colocou que seria importante melhorar o nível técnico da agricultura, via mecanização e insumos químicos, o resultado disso seria uma estrutura agrária eficiente (GARCIA, 1990). Dessa forma toda e qualquer preocupação sobre concentração de terra e de renda foi esquecida.

Mesmo antes de assumir o Ministério da Fazenda, enquanto acadêmico Delfim Neto, como sua geração de economistas e econometristas da USP, fizeram o esforço para tentar comprovar sua tese da resposta funcional da oferta agrícola às pressões da demanda, contra a tese cepalina que defendia haver uma rigidez da oferta agrícola pela própria dinâmica

agrícola, que seria então um problema ao não fornecer uma quantidade adequada de alimentos para as cidades (DELGADO, 2005).

A “questão agrária” que foi enfrentada por Delfim Neto é completamente diferente daquela proposta por Caio Prado Jr., por exemplo. A chave de leitura da realidade desse grupo nega a existência de uma questão agrária, nesses moldes, por desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho no campo como um problema econômico relevante. Desse modo a estrutura agrária estava perfeitamente adequada para cumpridas as funções da agricultura no desenvolvimento econômico (DELGADO, 2005).

Essas funções são de acordo com Delfim Neto são:

- a) liberação de mão-de-obra a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos; b) criação de mercado para os produtos da indústria; c) expansão das exportações; e d) financiamento de parte de capitalização da economia (DELFIM NETO, 1963 *apud* DELGADO, 2005).

Diante do novo contexto histórico houve um redesenho radical das bases teóricas do estruturalismo desenvolvimentista, cuja dissolução passou a pela dupla articulação contraditória entre imperialismo e desenvolvimentismo. O capital internacional passou de uma posição onde era visto como empecilho ao desenvolvimento, para uma posição onde era uma condição para o mesmo. O redesenho incluiu uma diluição da contradição entre pobreza e desenvolvimento, nesse sentido a integração social deixava de ser vista como fundamental à incorporação de progresso técnico para se converter em resíduo colonial sem maiores consequências para o dinamismo capitalista. Com a redução da ideia de desenvolvimento para a simples ideias de industrialização e modernização, se deixa de lado questões que eram anteriormente importantes como a questão da autonomia nacional e o problema da integração social. Isso significa, na verdade, uma profunda ressignificação do próprio conceito de desenvolvimento (SAMPAIO JR. 2012).

A crise do populismo, e conseqüente golpe militar marcou o desaparecimento das políticas voltadas para a burguesia nacional, e foi inaugurado o período político marcado pela emergência política da burguesia associada (SAES, 2014).

No que se refere a “continuidade” das políticas de desenvolvimento regional, o III Plano Diretor da SUDENE (1966-1968) adotou uma posição mais agressiva em relação à coordenação das políticas de desenvolvimento regional, por entender que o problema era causado por obstáculos financeiros e institucionais que estariam inibindo o desempenho da SUDENE, esse plano deu ainda mais flexibilidade ao mecanismo 34/18, e conseqüentemente maior abertura ao capital internacional.

O IV Plano Diretor (1969-1973) apresenta uma novidade em relação aos anteriores: constata que a ação de desenvolvimento no Nordeste não havia trazido melhoria significativa nos níveis de bem-estar da maioria da população. Nota-se, no marco da proposta da política, certa desilusão em relação à eficiência do processo de industrialização como solução para a problemática do desenvolvimento regional. Mesmo no âmbito dos analistas do governo militar se percebe que a estratégia proposta não é suficiente, como percebe Carvalho (2001).

Apesar do assumido fracasso no aspecto social, a economia Nordestina respondeu aos estímulos da SUDENE, o Produto Interno nordestino anual cresceu em média 7,1%, entre 1960 e 1980, e se observar somente a década de 1970, essa região cresceu a uma taxa anual de 10,1%, enquanto o Brasil cresceu 8,7%. O processo de integração entre as regiões através da exportação de capitais produtivos em direção à “periferia” criou no Nordeste novas relações de trabalho, pela inserção da indústria, e um novo tipo de articulação produtiva entre as regiões. A industrialização nordestina tem sua intensidade e profundidade ditada pelos interesses do capital extra regional e não pelas possibilidades reduzidas do capital local (GUIMARÃES NETO, 1989).

A integração que aconteceu no Nordeste após a década de 1960 resultou em um intenso dinamismo da economia regional, criando novas atividades produtivas e modernizando atividades tradicionais. Paralelo a isso vimos uma complementaridade crescente entre a economia nordestina e a economia do restante do Brasil, e uma estrutura produtiva marcada pela dependência (GUIMARÃES NETO, 1989).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) incluía programas como o Programa de Integração Nacional (PIN) e Programa de Redistribuição de Terras, e de Estimulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), direcionados para o Nordeste, que juntos utilizavam 50% dos recursos do 34/18. O primeiro tinha por objetivo explorar a complementaridade entre a disponibilidade de fatores de produção do Norte e do Nordeste, tendo na colonização seu principal instrumento para reduzir a população rural excessiva do Semiárido; algumas rodovias de integração nacional foram construídas em regime de urgência, mas com relação à colonização, a mesma não obteve um resultado muito positivo, devido a seu caráter “tímido” e “instável”. O segundo embora fosse um instrumento da reorganização fundiária da região, não pode ser entendido dessa forma, visto que estava desde o seu início bastante comprometido com a “modernização” da agricultura (CARVALHO, 2001), e conseqüentemente com o aprofundamento da concentração fundiária.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 -1979) trouxe alguns princípios que visavam à maior integração dos diversos espaços regionais. Na perspectiva agrícola, forma

criados os Programas Especiais, voltados para o desenvolvimento rural integrado de áreas selecionadas, cujo principal objetivo era a transformação da agropecuária nordestina; e na perspectiva industrial, o estímulo à instalação de Complexos Industriais. Devido aos resultados desse período é possível encontrar algumas ilhas de dinamismos em meio ao mar de atraso (CARVALHO, 2001).

Na América Latina na medida em que algumas dessas ideias do desenvolvimentismo degenerado eram implementadas vê-se de forma paralela que a sociedade e os estados se viviam regimes autoritários, com um processo de modernização conservadora ao mesmo tempo em que crescem as desigualdades sociais, abandonando as inspirações desenvolvimentistas. O novo contexto histórico determinou uma revisão radical das bases teóricas do estruturalismo desenvolvimentista (SAMPAIO JR., 2012). A década de 1970 é marcada como a década do endividamento e impulso do esgotamento do modelo de desenvolvimento via substituição de importações.

O desenvolvimentismo, mesmo que ao modo militar, constituiu-se como a “idade de ouro” do desenvolvimento da agricultura capitalista e sua integração com a economia industrial/urbana, momento que ficou conhecido na literatura como “modernização conservadora”, onde houve um ciclo de modernização técnica e crescimento sem mudança na estrutura agrária, processo que nasceu da derrota política de reforma agrária pelo golpe militar.

A “modernização” conservadora da agricultura brasileira entre as décadas de 1960 e 1980 mudou a realidade da produção agrícola, ao tempo que promoveu um movimento de concentração das terras. À medida que a integração produtiva entre as regiões impulsionou a indústria nordestina a se tornar complementar a do Centro-sul, levou a produção agropecuária nordestina a ter problemas.

A intervenção do Estado na esfera produtiva no âmbito regional serviu muito mais para ampliar a extração de mais-valia e para viabilizar a acumulação privada de capital, que estava intimamente ligada à própria contradição interna existente no ciclo de reprodução do capital.

2.4 Os Anos 1980 e a Crise do Desenvolvimentismo

A primeira metade da década de 1980, além de uma seca de grandes proporções (1979-1983) desorganizando fortemente a economia agrícola do semiárido, é marcada pelo esgotamento de um grande ciclo de crescimento econômico com a crise econômica e a ajuste

constrangido²⁰ caracterizado por restrições de ordem externa e interna, marcado pelo alto endividamento público e a dependência externa, em 1982, e o fim dos governos militares em 1985 (DELGADO, 2005). Com a situação de crise econômica, no qual se encontrava o país, as políticas de desenvolvimento regional foram praticamente abandonadas, sem alcançar uma elevação substancial da qualidade de vida do conjunto da população nordestina. No perfil econômico, por sua vez, é possível perceber claras mudanças: a industrialização alcançou relativo sucesso, se remetermos às possibilidades apresentadas no relatório do GTDN. Diante do mar de atraso da região, era possível encontrar algumas áreas dinâmicas, ilhas dispersas (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

O cenário da década de 1980 marca o fim dos fluxos de financiamento, a desaceleração do crescimento econômico que o país vinha experimentando, e também a debilidade do aparelho estatal e conseqüentemente a falência das políticas de desenvolvimento regional (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Esse período se caracterizara como anos de crise, depois do esgotamento do modelo anterior as ideias neoliberais ganham força, e em 1989 se materializam no Consenso de Washington, que deram base para as políticas de ajuste na América Latina, ao longo dos anos 1990, no âmbito econômico e político.

Na América Latina, como coloca Katz (2016) o neoliberalismo se deu em duas etapas, uma primeira nos anos de 1980 priorizando o ajuste anti-inflacionário; e na década seguinte através do “Consenso de Washington” com transformações complementares como abertura comercial, privatizações e flexibilização do trabalho.

O Consenso de Washington caracterizada a crise nos países latino-americanos como sendo causada pelo excessivo crescimento do Estado e pelo populismo econômico, identificado com a incapacidade de os governos controlarem o *déficit* público e manterem sob controle as demandas salariais, tanto no setor privado como no setor público. Por isso a eficiência e competitividade, supostamente seriam alcançadas com privatizações e a abertura econômica, além de um Estado mínimo para que as livres forças do mercado assegurem o desenvolvimento (LIMA, M., 2007).

Ao longo da década de 1980, as diversas frações da burguesia passaram por uma crise, o bloco no poder se viu ameaçado pelo esgotamento do desenvolvimentismo, e pelas

20 O ajuste constrangido foi a resposta à crise econômica do início da década de 1980, especialmente depois da Moratória do México em 1982, diante do cenário de pressão internacional para que o país gerasse *superávit* comercial (em grande medida no setor agrícola), afim de equilibrar o balanço de pagamentos e poder “horar” com os compromissos.

mobilizações sociais das classes subalternas. Diante desse cenário o neoliberalismo emergiu como possibilidade para uma nova acomodação das frações dominantes no bloco no poder.

Essa crise do modelo de acumulação do Estado desenvolvimentista foi uma crise orgânica, que de acordo com Gramsci significa uma:

“crise de hegemonia da classe dirigente, que se produz seja porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual solicitou ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra) ou porque vastas massas (especialmente camponeses e pequeno-burgueses intelectuais) passaram da passividade política a uma certa atividade e colocam reivindicações que em seu conjunto não orgânico constituem uma revolução. Fala-se de ‘crise de autoridade’ e isto é precisamente a crise de hegemonia (GRAMSCI, 2016, p. 61)

Essa crise orgânica abriu espaço para o acirramento das lutas de classe, com o aparecimento de mobilizações das classes subalternas, e luta pela democratização na década de 1980 (MACIEL, 2011).

Entre os países da América Sul, o Brasil foi o último a implementar um projeto neoliberal, devido a essa dificuldade em articular os interesses diversos das frações da burguesia, e também devido à presença de forte mobilização das classes subalternas, via Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Partido dos Trabalhadores (PT) entre outras organizações. Sem deixar de mencionar a importante realização de cinco greves gerais entre 1983 e 1989 (FILGUEIRAS, 2006).

A própria Constituição de 1988 foi fruto dessa crise de hegemonia, houve clara pressão dos militares sobre os constituintes, em favor das teses conservadores, que ficaram no texto final. No entanto, o texto constitucional também incorporou direitos sociais e políticos, que eram defendidos pelas forças democráticas e pelos movimentos sociais. Maciel (2011) coloca que os avanços no campo da esquerda, no que se refere à constituição, estão associados à falta de unidade entre as frações do bloco no poder, que permitia em seu dissenso, o avanço político das forças de esquerda.

Isso se constata também nas eleições de 1989, com diversos projetos disputando. Passando por Ulysses Guimarães e Fernando Collor de Mello no campo da direita. E uma perspectiva mais a esquerda como a de cunho populista representada por Leonel Brizola do Partido Democrático Trabalhista (PDT), e de esquerda mais autêntica (naquele momento) com Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT).

Para o segundo turno foram Collor e Lula, com vitória da direita. A partir desse momento foi implantado o projeto neoliberal no Brasil.

2.5 Os Anos 1990 e o Neoliberalismo

Nessa seção vamos fazer o esforço de entender o Neoliberalismo como processo, e como foi possível sua adesão, não como fenômeno não de maneira automática. O Neoliberalismo, enquanto fenômeno – teórico, econômico, político e cultural – surgiu em resposta ao Estado intervencionista de inspiração Keynesiana, essa perspectiva tem uma repulsa ao processo de intervenção estatal, de forma planejada e “racional” na economia. Com a chegada da crise capitalista mundial da década de 1970, marcada por uma longa e profunda recessão, que combinava baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, abriu-se possibilidades para as ideias neoliberais, onde a estabilidade da moeda deveria ser perseguida a todo custo, juntamente com a disciplina orçamentária, contenção dos gastos, e a restauração da taxa “natural” de desemprego (criando um exército de reserva para quebrar os sindicatos) (ANDERSON, 1995). Seria preciso então, de acordo com essas ideias, uma “nova” e “saudável” desigualdade para trazer o dinamismo de volta às economias, e o crescimento, supostamente, retomaria com a estabilidade monetária.

O neoliberalismo enquanto prática de política econômica coloca que o bem-estar humano deve ser promovido pela maximização das liberdades empresariais, marcado pelos direitos de forma irrestrita à propriedade privada, liberdade individual, mercados e comércio livre. Diante disso Estado deve atuar no sentido de preservar um quadro institucional favorável a essas práticas, preocupando-se, por exemplo, com a estabilidade da moeda (HARVEY, 2007).

Sobre o Brasil, Perry Anderson (1995) relata que quando esteve no país, em 1987, e trabalhava em uma equipe do Banco Mundial e fazendo uma análise comparativa entre diversos países do Sul, sobre suas políticas econômicas. Um amigo neoliberal que fazia parte da mesma equipe (grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet) lhe disse que o problema do Brasil no governo de Sarney não era uma taxa de inflação muito alta, mas sim o contrário – uma taxa de inflação demasiado baixa. Seria preciso esperar uma hiperinflação, para o povo poder aceitar o “remédio” neoliberal. A hiperinflação, crescendo mais e mais chegou, e o resultado foi justamente a adesão ao modelo neoliberal pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na década de 1990, o capitalismo dos países centrais entrava novamente em profunda recessão, a dívida pública de quase todos eles começou a reassumir dimensões alarmantes, inclusive na Inglaterra e nos Estados Unidos, o endividamento privado das famílias e também das empresas chegou a níveis sem precedentes desde a II Guerra. Ou seja, enquanto o modelo

já dava sinais de esgotamento, alguns países ainda iriam aderir ao modelo, como é o caso do Brasil.

O balanço (provisório) que Parry Anderson (1995) faz sobre o neoliberalismo é que fracassou economicamente, porque não conseguiu uma verdadeira revitalização do capitalismo; em termos Sociais teve profundo êxito, conseguindo criar uma sociedade global profundamente marcada pela desigualdade; mas o êxito maior se deu no âmbito político e ideológicos, disseminando que não há alternativa para os seus princípios, e que todos devem adaptar-se e aderir ao modelo.

No que se refere especificamente ao Brasil, os governos de João Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1990) já tinham algumas políticas com características do neoliberalismo, mas enquanto projeto ele tem início no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), e foi aprofundado no com Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) se tornando hegemônico.

Logo nos primeiros dias do governo de Collor lançou o Plano Collor I, tendo por base uma redução forçada da liquidez como mecanismo de controle da taxa de inflação através do confisco dos depósitos em conta corrente e aplicações financeiras que limitavam profundamente o saque. Essa medida foi bastante impopular e atingiu principalmente os pequenos correntistas, já que os grandes empresas e grandes aplicadores tinham muito mais liberdade em relação aos seus ativos por diversos mecanismos, desde os leilões de remonetização, pressão política, fraude contábil ou mesmo a “compra” de dívidas. Além dessa dimensão monetária, o plano previa um amplo programa de privatizações de estatais, via Programa Nacional de Desestatização, e também uma ampla reforma administrativa.

Mesmo que o plano apresentasse características do receituário heterodoxo – a reforma monetária e o controle de preços – o conteúdo econômico era fundamentalmente ortodoxo marcado pela tentativa de combater a inflação pela redução drástica de liquidez, pela liberalização da taxa de câmbio e das importações e no projeto de reforma patrimonial e administrativa do Estado, era o anunciou no neoliberalismo (MACIEL, 2011).

Para executar o Plano Collor II, Marcílio Marques Moreira, diplomata ligado ao capital financeiro, assume a pasta do Ministério da Economia, tomando uma postura claramente ortodoxa baseada em juros altos, restrição do crédito, corte dos gastos, liberalização da área financeira, e renegociação da dívida externa. Medidas com claro objetivo de favorecer a entrada de capitais (MACIEL, 2011).

A política econômica do governo Collor, mesmo que ortodoxa e neoliberal, não alcançou a tão querida estabilidade da moeda. A crise política se aprofundou, e em 1992 o

governo não mais se sustentou e acabou com o impeachment de Collor, acusado de corrupção. O Governo de Itamar Franco (1992-1994), só começou efetivamente depois da reforma ministerial de maio de 1993, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) deixou o cargo de chanceler para ir para o Ministério da Fazenda, e propões políticas liberalizantes para combater a inflação.

FHC foi o impulsionador das grandes reformas de caráter neoliberal de desnacionalização econômica no Brasil (KATZ, 2016). Em sua atuação como Ministro da Fazenda, e depois Presidente da República, esteve empenhado em garantir a implementação do Plano Real, e das ideias neoliberais, nas dimensões econômicas, sociais e políticas.

O Grande Capital internacional, bem como as agências internacionais, pressionavam para que o Brasil aderisse de maneira efetiva ao projeto neoliberal, para redefinir as relações com a economia mundial. O Plano Real conseguiu expressar uma “vontade coletiva liberal”, como coloca Ianoni (2009), através do núcleo ideológico de interesse geral do combate à inflação. Esse plano foi o mecanismo pelo qual foi possível que as diversas frações burguesas superassem a crise do bloco desenvolvimentista, e fosse possível criar hegemonia do neoliberalismo no bloco no poder.

Na nova reconfiguração do bloco no poder, a hegemonia ficou com o capital financeiro internacional – fundos de pensão, dos fundos mútuos de investimentos e dos grandes bancos dos países desenvolvidos; e participavam também os grandes grupos financeiros nacionais, que se adaptaram ao processo de globalização, de forma associada (subordinada) aos capitais estrangeiros; e o capital produtivo multinacional de forma associada ou não ao capital nacional (FILGUEIRAS, 2006).

O que se viu de forma clara foi o processo de abertura comercial completa, ruptura dos monopólios públicos, privatizações, desregulamentação geral da economia, reforma do trabalho (flexibilização dos direitos trabalhistas e precarização nas relações de trabalho), reforma da previdência, transferência do patrimônio público para o setor privado, Estado mínimo com desarticulação dos mecanismos de apoio ao crescimento e à regulação econômica, reestruturação organizacional e produtiva e a formação de blocos econômicos; tudo com vistas a estabelecer a primazia absoluta do mercado (CARVALHO, 2001).

Como se pode ver as políticas, com o discurso do combate a inflação, tinham por foco a abertura econômica – comercial, financeira – privatizações, aumento da carga tributária, “responsabilidade fiscal” com cortes nas áreas sociais e aumento da dívida pública.

No Quadro 1 estão descritas as principais políticas de cunho neoliberal ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Quadro 1 – Políticas de Caráter Neoliberais nos Mandatos de FHC

ANO	POLÍTICAS
1995	Quebra dos monopólios estatais do petróleo, telecomunicações e distribuição de gás canalizado; fim da reserva de mercado na navegação de cabotagem e das diferenças entre empresas nacionais e estrangeiras; lei da concessão de serviços públicos; ampla delegação de prerrogativas de regulamentação de transações econômicas para o Banco Central (BCB) e o Conselho Monetário Nacional (CMN); formulação do Plano Diretor da Reforma do Estado.
1995	Exposição de Motivos nº 311 do Ministro da Fazenda ao Presidente da República – abertura bancária.
1995-2002	Profundas privatizações de empresas federais e estaduais em vários setores, sobretudo serviços e infraestrutura, com ampla participação do capital estrangeiro. Incluindo todas as privatizações realizadas entre 1991-2000 (PND, governos estaduais e telecomunicações), o capital estrangeiro adquiriu 48,2% do patrimônio empresarial estatal que foi vendido (fonte: BNDES).
1995-2002	Elevação da carga tributária, iniciada em 1994 (quando alcança 29,5% do PIB), é mantida nesse patamar no primeiro mandato e aumenta ano a ano no segundo governo, chegando a 35,53% do PIB em 2002.
1995-2002	Fundo Social de Emergência, depois Fundo de Estabilização Fiscal e atual Desvinculação de Recursos da União.
1995-1997	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – SFN (Proer) e Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes).
1996	Criação do Comitê de Política Monetária (Copom) e aprovação da Lei de Patentes.
1996-1997	Primeiras agências reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Telecomunicações e Agência Nacional de Petróleo.
1997	Renegociação das dívidas de estados e municípios com a União.
1998	Aprovação da Reforma da Gestão Pública e da Reforma da Previdência; acordo com o FMI.
1999	Banco Central do Brasil substitui câmbio fixo pelo flutuante; instituição do sistema de metas de inflação.
1999 em diante	Fixação e cumprimento de metas de <i>superávit</i> primário.
2000	Resoluções nº 2.689 e nº 2.770 do Conselho Monetário Nacional – consolidação da abertura financeira.
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal.
2002	Revisão do acordo com o FMI.

Fonte: Ianoni (2009)

O impacto maior desse processo foi o grande salto verificado nas taxas de desemprego desde o Governo Collor, no início dos anos 1990, com a abertura comercial e financeira e uma

profunda recessão por conta da concorrência inter-capitalista que empurrou as empresas para um processo acelerado de reestruturação. Com o Plano Real, e a conseqüente ampliação dessa abertura comercial e a valorização da moeda nacional, as taxas de desemprego se elevaram mais ainda, mesmo que entre 1993 e 1995 tenham reduzido um pouco (FILGUEIRAS, 2006).

Além do desemprego, houve uma profunda desregulação do mercado de trabalho e um processo generalizado de precarização das condições de trabalho enfraquecendo ainda mais a ação sindical, e relegando sua ação para uma posição defensiva (FILGUEIRAS, 2006).

O ajuste e abertura do mercado, sob orientação neoliberal, deteriorou a renda da população, por um lado, e provocou a desintegração da indústria que tinha se desenvolvido durante o período desenvolvimentista de Substituição de Importações (KATZ, 2016).

2.5.1 Questão Nordestina e Ausência de Políticas de Desenvolvimento

Enquanto no cenário mais amplo as políticas econômicas eram direcionadas prioritariamente a contensão da inflação, e outras políticas de curto prazo, a prática do planejamento econômico é abandonada e as políticas regionais esquecidas.

É interessante destacar que o problema nordestino não foi resolvido. Tânia Bacelar, em *Nordeste, Nordeste: Que Nordeste?* texto que ficou famoso no início da década de 1990, fez um balanço geral das políticas de cunho regional empreendidas ao longo das últimas décadas constando que os avanços na economia da região não foi acompanhado por avanços sociais, em diversos aspectos como níveis educacionais, índice de mortalidade infantil, índice de expectativa de vida ao nascer, por exemplo, a região Nordeste mesmo que tenha melhorado continuou a baixo da média nacional.

Uma caracterização mais geral, feita por Tânia Bacelar, nos revela que o Nordeste – 20% do território brasileiro – acomoda 29% da população, e tem um produto que corresponde a 14% do nacional, em 1992. Para ilustrar os desafios ainda restantes, o texto revela dados emblemáticos, a região concentrava 55% dos analfabetos, 55% dos indigentes, 50% das pessoas com consumo calórico baixo, por exemplo (ARAÚJO, 1995).

Outro estudo feito por José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo, *Um modelo Exaurido: O caso da SUDENE*, apresenta uma série de dados interessantes sobre as políticas de desenvolvimento regional aplicadas a região Nordeste, e os resultados econômicos e sociais, através do qual se percebe claramente as limitações do projeto da SUDENE para o desenvolvimento nordestino.

Nesse período havia uma proposta de acabar com a SUDENE, inclusive de deputados nordestinos, achava-se que a autarquia já tinha cumprido o seu papel, outros achavam o contrário, que não tinha, mas dificilmente conseguiria cumprir. Nesse sentido essas duas correntes propunham o mesmo, partido de justificativas diferentes (CARVALHO, 2001).

O neoliberalismo entende as particularidades nacionais, e a questão nacional em si, como sendo uma retórica dos “tiranos do terceiro mundo” para se perpetuar no poder. As vertentes conservadoras e progressistas do nacionalismo, e especialmente as anti-imperialistas, foram colocadas num mesmo saco, por assim dizer (KATZ, 2016).

Além do esforço mencionado das políticas de caráter neoliberal, as questões internas como a integração nacional e a redução das desigualdades regionais foram deixadas de lado. Diante da prioridade dada à abertura econômica e a integração com os países vizinhos a partir das áreas e setores dinâmicos, sem espaço para as áreas estagnadas (CARVALHO, 2001).

Pensando as políticas para o ambiente interno no cenário pós-plano real, o governo FHC desenvolveu dois planos, o “Brasil em Ação” e o “Avança Brasil” que constituíram um esforço de realizar investimentos em alguns segmentos como de ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, ferrovias, entre outros. E também alguns investimentos no âmbito social, como: habitação, saneamento, emprego, entre outros (ARRUDA, 2010). Esse conjunto de iniciativas pretensamente inserido numa perspectiva macropolítica de desenvolvimento, pensavam o Brasil de maneira mais universal, sem se ater as particularidades regionais.

O evento que representa bem a falta de importância do esforço para o desenvolvimento da região Nordeste no governo FHC, foi à extinção da SUDENE, em 2001. Em um cenário adverso daquele que ela foi criada de convulsão social em torno da sua criação, durante seu encerramento não se viu mobilização de forças econômicas, políticas, sociais, nem institucionais para que o mesmo não ocorresse (CARVALHO, 2006).

A SUDENE já não era mais aquela quando da sua criação, não era mais símbolo do esforço para desenvolver a região, não produzia mais conhecimento em torno da Região e planejava o seu desenvolvimento, sua força política e financeira tinha ficado pelo caminho, pelos anos 1990, estava relegada a uma repartidora de recursos.

2.5.2 Crise do Neoliberalismo no América Latina e Brasil

A América Latina, ao longo dos anos 1990, especialmente no final da década, se mostrou um terreno fértil para convulsões sociais e políticas, com marca ascendente de luta de classes.

Não desconsideramos as particularidades nas Formações Econômico Sociais desses países da Latino Americanos, mas entendendo que esse processo de crise do modelo neoliberal, de maneira ampla afetou em grande medida os países do subcontinente, e se refletiu numa crise dos sistemas tradicionais de partido nesses países, e gerado problema aos regimes políticos gerando uma situação de “ingovernabilidade” (MOLINA, 2001).

O neoliberalismo, com seu discurso pró-imperialista dos anos 1990²¹, mostra sinais de esgotamento, ao menos do modo como se apresentou nesse período. Houve, em diversas partes do subcontinente latino americano, um amplo processo de lutas no México, Equador, Bolívia e Argentina (MOLINA, 2001).

No México, em 1994, o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) começou sua luta contra a exploração indígena e camponesa em Chiapas, com um programa democrático radical. O levante armado de 1994 do EZLN contou com grande apoio popular, e aprofundou a crise do neoliberalismo, gerando a queda do velho aparato eleitoral naquele país (CABALLERO; JUÁREZ; GALVEZ, 2001).

Na Venezuela, desde 1989, o povo tem saído as ruas contra os pacotes econômicos impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o ambiente de descontentamento seguiu, e em fevereiro de 1992 o tenente-coronel Hugo Chávez, comandando cerca de 300 homens a tentar um golpe de Estado, que fracassou (BANDEIRA, 2002). No entanto, a situação contínua de insatisfação, e a popularidade de Chávez com a promessa de promover “una revolución pacífica y democrática”, o fez chegar a presidência venezuelana em 1999, jurando sobre a constituição que pretendia erradicá-la, através de uma Assembleia Constituinte. Em 2002 foi alvo de uma tentativa de golpe, sem sucesso. Permaneceu a frente da sua “revolução bolivariana” até sua morte em 2013.

Na Bolívia, o país de maior agitação e luta de classes na América Latina, o que se viu a partir dos anos 2000, foi um grande levante conhecido como guerra da água em 2000, gerada pela tentativa de privatizar o sistema de abastecimento de água de Cochabamba a uma

21 Além do Consenso em Washington, imposto aos países da América Latina, como condição essencial para que pudessem renegociar suas dívidas externas e receber qualquer recurso das agências financeiras internacionais, foi proposto à América Latina que se submetesse às forças do mercado, via formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), abrangendo todo o continente, desde o Canadá à Terra do Fogo (arquipélago na extremidade sul do continente), como foi proposto pelo então presidente estadunidense George Bush, com o lançamento em 1990 de *The Enterprise for the Americas Initiative*. A ALCA no contexto das dificuldades para reduzir o desequilíbrio de sua balança comercial por meio da abertura de outros mercados, possibilitaria aos Estados Unidos um aumento ainda mais exportações de mercadorias para os países da América Latina sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões. Com a hegemonia sobre a ALCA, os Estados Unidos obteriam o máximo de liberdade para movimentar bens e fatores de produção (exceto força trabalho), e os países da América Latina seriam subjugados pela enxurrada de produtos estadunidenses, relegados a produção de bens demandados pela potência imperialista (BANDEIRA, 2002).

multinacional estadunidense, a renúncia do presidente Hugo Benzer acalmou os ânimos. Entre 2003 e 2005 aconteceu a guerra do Gás.

A situação do Equador não foi melhor, em fins dos anos 1990 o país passou por uma turbulência econômica social e política. Em 1999 houve um aprofundamento dessa crise, em julho desse ano o presidente Jamil Mahuad decretou o estado de emergência e mobilizou as forças armadas para reprimir a agitação social. Em janeiro de 2000, o presidente Mahuad, que pretendia promover a dolarização da economia decretou outra vez o estado de emergência, suspendendo os direitos constitucionais, e mobilizou o exército para controlar a ordem diante de sucessivas manifestações de protesto, mas o estado de emergência não pôde impedir que a insurreição dos indígenas, mais de 2/3 da população, com a adesão dos sindicatos e partidos políticos, que exigiam a renúncia de Mahuad, dos deputados e dos membros do Poder Judiciário (BANDEIRA, 2002).

A Argentina durante a década de 1990, no governo do presidente Carlos Menem controlou a inflação e promoveu um certo crescimento econômico na primeira metade da década, devido ao câmbio atrelado ao dólar, no entanto isso não passou da aparência, e no fim da década a Argentina já estava com a economia em situação crítica. A crise financeira internacional, que começou na Ásia, em 1997, atingiu a Rússia, em 1998, alcançou o Brasil, em 1999 agravou os problemas estruturais da Argentina, detonando as lutas sociais e acarretando a instabilidade política, com a queda do governo do presidente Fernando de la Rúa (sucessor de Menem), em 22 de dezembro de 2002 (BANDEIRA, 2002). A Argentina passou claramente por uma Crise Orgânica, foram inúmeros levantes de massa, piquetes, bloqueios, greves gerais. As massas quebraram a normalidade burguesa, o que se viu foi uma crise onde cinco pessoas ocuparam a presidência daquele país em 10 dias (ROMANO; SANMARTINO, 2002).

Toda essa convulsão na América Latina, somada aos limites do neoliberalismo no Brasil, com a crise iniciada em 1999, os pedidos de socorro ao Fundo Monetário Internacional (FMI), a crise energética, e outros elementos, abriu possibilidade para a vitória de Lula do PT nas eleições de 2002, no Brasil. O triunfo eleitoral do PT fruto de uma coalizão que tem algumas características de uma Frente Popular, com vasto apoio popular e forte ligação com movimentos de massa de um lado, e com grande apoio da burguesia, que tinha forte necessidade de evitar uma crise orgânica como a que aconteceu na Argentina (ABRAMO, 2003).

A vitória do PT no Brasil foi de caráter preventivo, para evitar o acirrado processo de luta de classes, dos trabalhadores e camponeses em plena resistência aos ataques do neoliberalismo, que se podia ver em outros países da América Latina (ABRAMO, 2003).

A crise do neoliberalismo inaugurou um novo momento, um novo ciclo de governos que foram chamados de diferentes formas (a depender de cada país) “pós-neoliberais”, socialismo do século XXI, neodesenvolvimentistas, e etc. No caso brasileiro a alcunha de “neodesenvolvimentista” parece que pegou mais, sobre isso vamos discutir melhor no capítulo seguinte ao tentar caracterizar os governos petistas.

3. OS GOVERNOS PETISTAS E SUA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este capítulo está dividido em dois momentos principais, um primeiro dedicado a um esforço de caracterização do Governo petista; e um segundo dedicado ao estudo da política de desenvolvimento regional desses governos, em três partes distintas: Considerando o período entre sua criação Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003 e 2010; a política entre 2010 e 2015; e por fim uma avaliação da política.

3.1 Caracterização Desses Governos

Em diversos países da América Latina, em fins dos anos 1990, devido à crise do neoliberalismo, surgiu uma série de governos, com um conjunto de características que os diferiam dos anteriores neoliberais. Esse ciclo começou em 1998 na Venezuela com Hugo Chávez, e se aprofundou com a vitória de Lula nas eleições de 2002 no Brasil, Nestor Kirchner em 2003 na Argentina, Evo Morales na Bolívia em 2006, Michelle Bachelet no Chile no mesmo ano, e Rafael Correa no Equador em 2007. Esses governos, a partir de perspectivas diferentes, se apresentaram como uma “alternativa” diante do fracasso do neoliberalismo implementado na região.

Uma caracterização dos governos petistas – Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e depois Dilma Rousseff (2011-2016) – não é nada fácil, visto que há uma série de controvérsias, inclusive sobre a caracterização “neodesenvolvimentista”. Diante disso, sobre essa caracterização, há algumas interpretações sobre as quais partimos criticamente.

Uma possível leitura do Brasil nos governos petistas, é a que faz o cientista político Armando Boito Jr. (2012)²², onde ele diz que no Brasil se formou uma frente política, a qual ele chama “neodesenvolvimentista”, que deu as bases para a sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda.

As características dessa frente política seria que ela é dirigida pela grande burguesia interna, mas envolve também classes trabalhadoras que estavam excluídas do bloco no poder, mantendo relações populistas com essa massa marginal. Essa frente se constituiu no principal recurso político através do qual a grande burguesia interna pôde ascender politicamente no

22 É válido fazer uma diferenciação e observar a clara distinção entre Boito Jr. (2012), que temos usado nesse trabalho, e Boito Jr. (2005) onde sua postura era muito mais crítica ao governo, colocando que Lula ampliou e deu nova dimensão ao que foi iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso, com claros sinais de continuidade.

interior do bloco no poder, mas ainda enfrenta o grande capital financeiro internacional (BOITO JR., 2012).

Esse novo “desenvolvimentismo” representaria um programa de política econômica e social que buscou o crescimento econômico do capitalismo brasileiro associado a programas de transferência de renda, ainda que não rompesse completamente com o modelo econômico neoliberal ainda vigente. A inovação do programa político de Lula e Dilma, em relação a FHC, ainda de acordo com Boito Jr., é:

a) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica; e) incremento do investimento estatal em infraestrutura. (BOITO JR., 2012, p. 3-4)

Mesmo Boito Jr., que parece entusiasta dessa ideia de “neodesenvolvimentismo”, compreende e apresenta marcantes diferenças do “neodesenvolvimentismo” em relação ao desenvolvimentismo “clássico”, fazendo dessa tentativa de reedição um programa muito menos ambicioso que o seu predecessor devido aos limites impostos pelo modelo capitalista neoliberal. As diferenças, apresentadas por Boito Jr. (2012) são basicamente: i) crescimento econômico mais modesto que aquele vivido nas décadas de 60 e 70; ii) menor importância do mercado interno, e manutenção da abertura comercial herdada de Collor e FHC; iii) menor importância à política de desenvolvimento industrial; iv) está mais submetido aos constrangimentos da divisão internacional do trabalho, com forte reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; v) menor capacidade distributiva da renda, e vi) esse novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda velocidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista.

Plínio de Arruda Sampaio Jr., em outra perspectiva de caracterização dos governos, chama atenção para a diferenciação que se deve fazer entre o desenvolvimentismo “clássico” – a tragédia – e o “neodesenvolvimentismo” – a farsa. Colocando o “neodesenvolvimentismo” como uma tentativa ingênua de conciliação entre o neoliberalismo e o “velho” desenvolvimentismo. Se apresentando como uma terceira via capaz de agregar os “pontos positivos” de ambas às perspectivas – compromisso com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, etc. do neoliberalismo e compromisso com o crescimento econômico, papel regulador do Estado, etc. do “velho” desenvolvimentismo – desconsiderando o impacto devastador da

ordem global sobre o processo de formação da economia brasileira, e efeitos de médio e longo prazo da crise econômica mundial sobre a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, uma discussão que não ultrapassa o horizonte da conjuntura imediata. No “neodesenvolvimentismo”, portanto, “*a aparência crítica é apenas um disfarce para a apologia do status quo*” (SAMPAIO JR., 2012, p. 681).

A grande burguesia interna (mineração, construção civil, agronegócio, indústria de transformação e, de certo modo, os grandes bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional) aparece em Boito Jr., como a força dirigente da frente “neodesenvolvimentista”. Houve uma priorização, em parte, dos interesses dessa fração do grande capital interno pelo Estado brasileiro nos governos Lula e Dilma aparecem em inúmeros aspectos da política econômica – a busca por *superávits* na balança comercial favoreceu o agronegócio²³, a mineração e outros setores ligados à exportação de produtos agropecuários e de recursos naturais; a política de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) articulou-se com essa nova política econômica priorizando os interesses da grande burguesia interna.

Queirós Neto²⁴ (2015) em parte concorda com Boito Jr., no sentido que a grande burguesia interna melhorou sua posição relativa no bloco no poder, mas enfatiza que a hegemonia ainda pertence a grande burguesia financeira nacional e internacional associada. Ainda faz a crítica que essa ilusão “desenvolvimentista” oculta, na verdade, uma reprimarização da economia brasileira, destacando a falha na implicação política da visão de Boito Jr. que tende para “*uma política de conciliação das classes, o que seria uma coisa totalmente improvável partindo de uma visão marxista, pois segundo o próprio Marx, o Estado não poderia nem surgir se a conciliação das classes fosse possível.*” (QUEIRÓS NETO, 2013, p. 142).

A fração da grande burguesia interna se fortaleceu nos governos petistas, através de uma série de medidas e políticas, como a forte atuação do BNDES, mas também da ativação do mercado interno que se deu através da melhora no padrão de consumo da parcela mais precarizada da sociedade brasileira (QUEIRÓS NETO, 2015).

O agronegócio foi o grande protagonista, dentro da burguesia interna, se tornando o mais forte exportador brasileiro. O governo promoveu uma série de incentivos para que essa fração da classe pudesse chegar aonde chegou. Delgado (2010) aponta que desde o segundo governo FHC, mas principalmente nos governos Lula, o agronegócio tem sido politicamente e

23 O agronegócio é apresentado, em Delgado (2005; ‘2010), como uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária.

24 Em dissertação produzida no âmbito do PPGCS/UFCG

economicamente estruturado para atender a esse objetivo através de: i) programas prioritários de investimento em infraestrutura territorial; ii) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária (Embrapa) para operar em perfeita sincronia com as multinacionais do agronegócio; iii) regulação frouxa do mercado de terras; iv) mudança na política cambial para tornar as exportações do agronegócio competitivas junto ao comércio internacional; v) reativação crédito rural nos Planos de Safra.

Diversas políticas dos governos petistas proporcionaram o desenvolvimento da burguesia interna, por meio da ativação do mercado interno por estímulo do crédito, e exoneração fiscal, e também a criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e ativa atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Mas a hegemonia (num sentido Poulantziano) ainda permanece ao grande capital financeiro internacional. A argumentação é que mesmo com o ganho de importância da fração da burguesia interna no interior do bloco no poder, não é possível comparar a lucratividade e influência política do capital financeiro com o da mencionada burguesia industrial e agrária. Além de todos os recordes de lucratividades que esta fração obtém, verifica-se, também, a identificação política e ideológica nacional e internacional do capital financeiro com os sucessivos governos no Brasil, a autonomia dada ao Banco Central, mesmo que esta não de forma institucionalizada, o elevadíssimo nível da taxa real de juros, o compromisso de elevados *superávits* primários, tudo isso demonstra a força desse capital financeiro hegemônico.

Wilson Cano (2012), discutindo sobre desindustrialização no Brasil, evidencia com clareza a falácia do “neodesenvolvimentismo” destacando que a política macroeconômica – os juros reais absurdamente elevados, a abertura comercial desregrada, o estímulo ao Investimento Estrangeiro Direto em setores não produtivos – são nocivos ao capital industrial nacional. A reprimarização da economia brasileira é latente e não há uma tentativa séria de fazer política industrial. Não no contexto em que o bloco no poder é formado pelo grande capital financeiro que tem interesses divergentes com o capital industrial, o mais prejudicado no processo.

Estudos da Associação do Comércio Exterior do Brasil mostram que, a partir de 2001, o Brasil voltou a gerar *superávits* comerciais, depois de fortes déficits entre 1995 e 2000, e que apresentou crescimento contínuo até 2006. Em 2007 as importações passaram a crescer em índices percentuais maiores que as exportações, devido à valorização do Real e a crise econômica internacional, de modo que os *superávits* comerciais começaram a diminuir gradativamente, até 2011 quando voltam a se elevar devido ao aumento nas cotações das

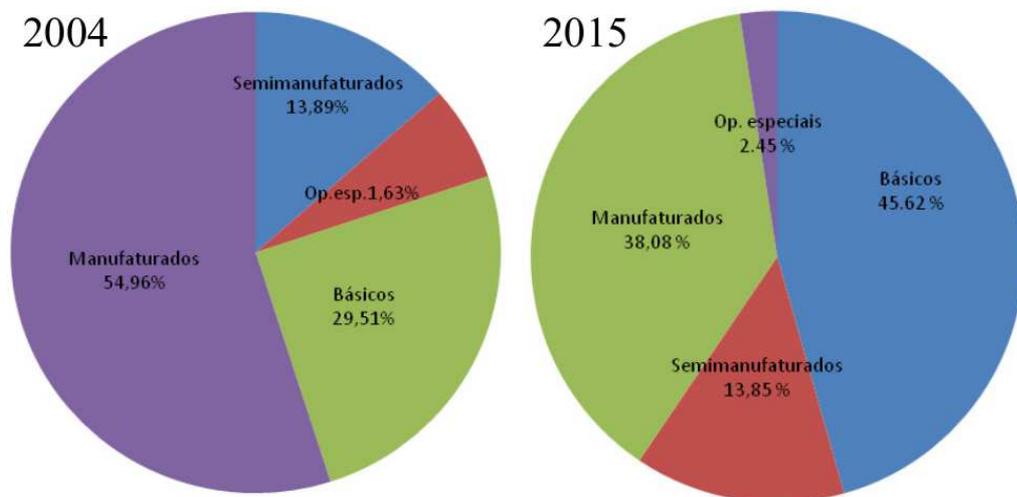
commodities. Esse movimento da Balança Comercial brasileira demonstra a dependência de fatores externos, e isso se explica pelo fato de que “*mais de 70% das exportações brasileiras serem compostas por commodities, mercadorias que o Brasil não detém qualquer controle sobre suas cotações internacionais, e muito menos sobre as quantidades a serem exportadas*” (EAB, 2012, p. 3).

Os dados da Tabela 1, na página seguinte, que mostram com clareza o processo de evolução, nas exportações brasileiras, de valorização dos produtos básicos, fortemente ligados ao Agronegócio, enquanto que se observa uma queda na exportação de manufaturados. Se observarmos os produtos por categoria de uso fica ainda mais clara a importância das *commodities* na economia Brasileira (categorias Combustíveis e Lubrificantes, e Matérias Primas e Bens Intermediários) juntas concentram 72,59% das exportações em 2014, mesmo diante do acentuado processo de crise econômica pelo qual enfrenta o Brasil tem enfrentado.

Esse processo mencionado pode ser evidenciado também no Gráfico 1, as exportações de Bens Básicos entre 2004 e 2015 crescem mais de 15%, na medida que se diminuiu relativamente a importância dos bens de outra natureza, principalmente os Manufaturados que tiveram uma grande perda.

Essa política econômica dos governos Lula e Dilma evidencia a força da fração hegemônica na composição do bloco no poder – grande capital financeiro nacional e internacional – mas também a força do agronegócio dentro da fração da burguesia interna beneficiada.

Gráfico 1 – Exportações Brasileiras – Participação por valor agregado (2004 – 2015)



Fonte: Associação do Comercio Exterior do Brasil (2016)

Tabela 1 – Comercio Brasileiro – Participação por Grupo de Produtos

Percentuais s/total da exportação				
	2000	2009	2013	2014
FATOR AGREGADO				
BÁSICO				
Exportações	22,79	40,50	46,67	48,67
Importações	13,91	14,67	13,91	13,79
SEMIMANUFATURADOS				
Exportações	15,42	13,40	12,69	12,91
Importações	3,42	4,00	3,42	3,41
MANUFATURADOS				
Exportações	59,07	44,02	38,44	35,63
Importações	82,29	81,22	82,68	82,80
CATEGORIA DE USO				
BENS DE CAPITAL				
Exportações	14,16	10,49	11,51	8,35
Importações	24,65	22,36	21,56	20,83
BENS DE CONSUMO				
Exportações	23,40	20,36	16,53	16,33
Importações	12,51	16,36	17,09	16,95
COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES				
Exportações	4,79	8,86	7,24	9,04
Importações	13,21	13,12	16,90	17,26
MATÉRIAS PRIMAS E BENS INTERMEDIÁRIOS				
Exportações	55,91	58,47	62,69	63,55
Importações	49,63	46,76	44,45	44,96

Fonte: MDIC/SECEX

Elaboração: Associação do Comercio Exterior do Brasil (2014)

O “neodesenvolvimentismo” é colocado como uma retórica em Queirós Neto, como uma frente política em Boito Jr., e como uma tragédia em Sampaio Jr.. No entanto em toda e qualquer análise que se faça desse fenômeno não se pode deixar de mencionar o papel fundamental que exerce o agronegócio.

Como já foi mencionado, dentro da fração interna da burguesia beneficiada com o chamado “neodesenvolvimentismo”, o agronegócio é a principal fração de classe. É preciso entender em quais condições ele emerge e as contradições que gera na economia brasileira.

Ainda no segundo governo FHC, devido à crise de liquidez internacional e a consequente fuga de capitais a política do comércio exterior se alterou, voltando a que era praticada até 1994 de gerar saldos de comercio exterior a todo custo, visando suprir os recorrentes déficits em Conta Corrente. O Agronegócio passou por uma forte remontagem, e assumiu esse papel de exportar para gerar saldos comerciais (DELGADO, 2010).

O sucesso imediato dessa opção primário-exportadora coube ao primeiro governo Lula (2003/2007) gerando vigorosos saldos comerciais, fruto dessas exportações. Com a crise econômica internacional de 2008 a Conta-Corrente volta a ter déficits, principalmente por conta da perda de competitividade das exportações de manufaturadas. É preciso atentar que a via primária das exportações não resolve o desequilíbrio externo, mas é conjunturalmente uma fonte precária à solvência do Balanço de Pagamentos (DELGADO, 2010). Nesse sentido essa política não é “sustentável” nem saudável para o conjunto da economia.

Já no início dos anos 2000, devido ao aceleramento da economia chinesa, era clara a expansão do mercado mundial de *commodities*, no Brasil essa expansão marcou nossas relações comerciais, dados da CEPAL, presentes em Cano (2012), mostram que a partir de 2000 as exportações de produtos industrializados do Brasil para a China começam a cair na medida em que os produtos primários começam a crescer fortemente.

Outro elemento importante para ascensão da economia agrícola brasileira, além do *boom* das *commodities*, foi a reversão do preço da terra que estava em baixa na década de 1990, e passou a partir dos anos 2000 por um novo ciclo de aumento dos preços, que aliado as políticas de estímulo ao setor propiciaram o relançamento da estratégia de expansão agropecuária – o agronegócio. O relançamento desses complexos agroindustriais em grandes propriedades fundiárias marcadas por forte incentivo estatal tornou “*viável um peculiar projeto de acumulação de capital, para o qual é essencial a captura da renda de terra, juntamente com a lucratividade do conjunto dos capitais consorciadas no agronegócio*” (DELGADO, 2010, p. 117). Nesse sentido todas as cadeias relacionadas à produção agroindustrial se beneficiaram desde os grandes fazendeiros aos capitais financeiros ligados ao mercado de *commodities*, passando também pelo capital industrial agrícola, tanto o químico (agrotóxicos, defensivos, etc.) como o físico (tratores, colheitadeiras, etc.).

O ganho de importância da fração do agronegócio implica uma inserção externa dependente; uma dupla exploração dos recursos naturais e do trabalho humano nessa forma de extração do excedente econômico, fortemente vinculada à renda fundiária; configuram novos ingredientes de uma questão agrária muito além dos limites setoriais da agricultura; e caracterizam o subdesenvolvimento, que se repõe em pleno século XXI, a partir da reprimarização da economia (DELGADO, 2010).

Mesmo diante das limitações que a política de estímulo ao agronegócio impõe, da forte reprimarização da economia e da desindustrialização, a política econômica tem se mantido em parte porque atende os interesses da grande burguesia financeira, cria divisas e

uma balança comercial mais equilibrada, o que dá fôlego a fração do agronegócio, dentro da burguesia interna.

A partir dessa sumária caracterização, entendemos o “neodesenvolvimentismo” dos governos petistas como um esforço de conciliação dos interesses de diferentes classes, entre o grande capital financeiro internacional e nacional (fração hegemônica), uma burguesia interna (com frações que melhoraram sua posição no bloco no poder, entre elas se destacam as ligadas ao agronegócio e construção civil) e também classes subalternas que melhoraram relativamente sua condição de vida, seja pelo mínimo de acesso a serviços públicos, ou pelos programas de transferência de renda.

Diante disso podemos partir para analisar a política de desenvolvimento regional dos governos petistas, entendendo que ela foi gestada e “aplicada” no âmbito de disputas – também dentro do próprio governo, entre os grupos que formaram a base de apoio e sustentação do Partido dos Trabalhadores (PT) – nessa perspectiva de conciliação das classes.

3.2 Uma Nova Políticas de Desenvolvimento Regional

Considerando o passado recente de ausência da questão regional na pauta (principalmente durante os anos 1990), se criou grandes expectativas entre os entusiastas da temática do desenvolvimento regional, com a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002, especialmente por conta de Tânia Bacelar de Araújo, de reconhecida experiência na temática regional/territorial estar nos quadros do Ministério da Integração Nacional (MI), no comendo da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR)²⁵.

Em 2003 foi proposta uma nova política de desenvolvimento regional, sobre a qual analisaremos a seguir.

Quem ficou com a liderança da pasta do Ministério da Integração, no primeiro mandato de Lula, foi Ciro Gomes (PSB-CE)²⁶. Sobre as pessoas que ocuparam o comando do Ministério ao longo da permanência do PT na presidência da república, elaboram o Quadro 2, com os nomes dos ministros e o período que estiveram no cargo. Mais informações sobre eles são dadas à medida que falamos sobre sua atuação na pasta.

25 Tânia Bacelar de Araújo, economista e socióloga da UFPE, já vinha trabalhando numa proposta de política de desenvolvimento regional que serviu de base para a PNDR (ARAÚJO, 1999). No entanto, devido às dificuldades de a política se firmar, Tânia Bacelar desligar-se do MI em janeiro de 2004.

26 Ciro Gomes que inaugurou sua carreira política em 1982 no PDS (partido que foi desmembramento da Arena), mudou para o PMDB, depois PSDB, PPS, PSB, PROS, e atualmente está no PDT. Nas eleições presidenciais de 2002 ficou em quarto colocado, apoiando Lula no segundo turno, acabou por se tornar Ministro de Integração Nacional, permanecendo na pasta entre 2002 e 2006 (SOARES, 2016). Ele permaneceu no comando da pasta entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de março de 2006.

Quadro 2 – Ministros da Integração Nacional nos Governos Petistas (2003-2016)

PRESIDENTE	MINISTRO	INÍCIO	FIM
Luiz Inácio Lula da Silva	Ciro Gomes	01/01/03	31/03/06
	Pedro Brito	03/04/06	16/03/07
	Geddel Vieira Lima	16/03/07	31/03/10
	João Santana	31/03/10	31/12/10
Dilma Rousseff	Fernando Bezerra Coelho	01/01/11	01/10/13
	Francisco Teixeira	01/10/13	01/01/15
	Gilberto Occhi	01/01/15	13/04/16
	Josélio de Andrade Moura	14/04/16	12/05/16

Fonte: Elaboração Própria

Em relação aos documentos que produzidos pelo MI que norteiam a PNDR, elaboramos o Quadro 3, contendo os documentos que analisaremos e os respectivos anos em que forma produzidos e apresentados ao público.

Quadro 3 – Documentos do Ministério da Integração Nacional que Orientam a PNDR

DOCUMENTOS	ANO
Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta para discussão	2003
Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido	2005
Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI	2006
Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido	2009
A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010	2010
Documento de Referência: I Conferências Nacional de Desenvolvimento Regional	2012

Fonte: Elaboração Própria

Tendo dito isso podemos avançar na leitura crítica documentos produzidos que nortearam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) dos governos petistas.

3.2.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Proposta Para Discussão

Em fins de 2003 foi lançada a PNDR colocando a necessidade de superar as desigualdades regionais do Brasil, e que para isso seria preciso um conjunto de ações planejadas. A fala do, então Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes foi de que a PNDR teria:

“espaço prioritário na agenda do estado brasileiro, gerando propostas inovadoras e consistentes que buscam contribuir para o debate sobre a nova concepção de desenvolvimento que a nação deseja includente e sustentável,

levando, dessa forma, à estruturação de uma sociedade mais justa.” (BRASIL, 2003, p. 8)

É de se supor que a pauta do desenvolvimento regional teria de fato voltado a luz, depois do abandono dos anos anteriores, ao menos é o que nos poderia fazer crer essa iniciativa, que diz que o Brasil “*tem na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR uma estratégia de desenvolvimento alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominaram desde a década de 80*” (BRASIL, 2003, p. 9).

Essa estratégia, profundamente danosa, diga-se de passagem, era realizadas pelos estados particularmente interessados e não mais pelo governo Federal, baseado uma mentalidade limitada, focada em conceder benefícios fiscais a empresas que eventualmente se iam embora assim que acabavam os incentivos, com completa ausência de uma mentalidade focada no desenvolvimento das regiões e consequentemente da nação.

Vamos abusar de citações a seguir, para tentar deixar clara a proposta inicial da PNDR em 2003, que aponta como objetivo a superação das “*profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre regiões do país*” (BRASIL, 2003, p. 12).

O documento aponta como diagnóstico que “*a desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos*” (BRASIL, 2003, p. 12). Diante disso a política se propõe a atuar no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, promovendo e valorizando as diversidades regionais, bem como corrigindo as desigualdades de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as desigualdades regionais.

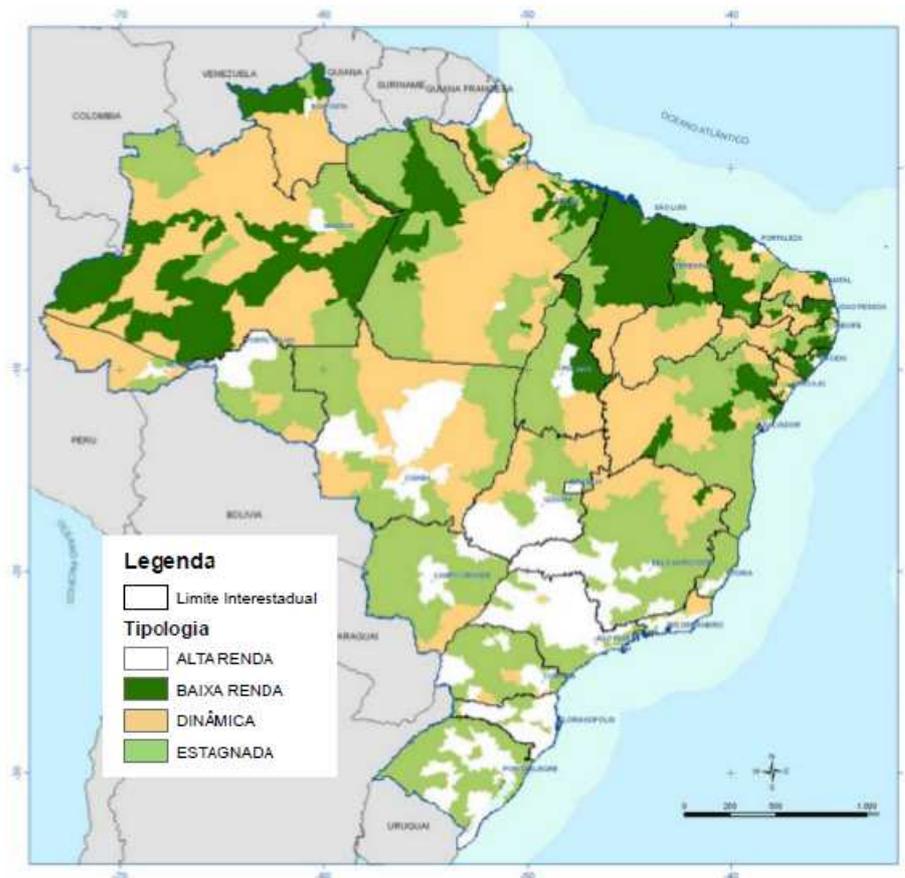
Merece destaque, ainda, que a PNDR não tem por objetivo o combate à pobreza pura e simplesmente, porque se fosse deveria atuar nos grandes bolsões de pobreza das periferias das grandes metrópoles, mas a pobreza expressa na coincidência espacial entre pobreza individual e regional, dessa forma a PNDR tem por foco a causa da desigualdade e da pobreza em sua expressão territorial/regional (BRASIL, 2003).

Se propondo a fugir da antiga fórmula que “*resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea*” a PNDR intenciona a coordenação de ações nos níveis sub-regionais juntamente com entes federados e a sociedade civil, reconhecendo as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção, buscando articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente (BRASIL, 2003).

A PNDR apresenta espaços sub-regionais prioritários para a ação em quatro grupos, como se pode observar no Mapa 1: Grupo 1: Microrregiões de ALTA RENDA; Grupo 2: Microrregiões DINÂMICAS; Grupo 3: Microrregiões ESTAGNADAS; Grupo 4: Microrregiões de BAIXA RENDA.

Essa divisão das regiões prioritárias para a PNDR foi definida pelo cruzamento de duas variáveis: Rendimento Domiciliar Médio e Crescimento do PIB *per capita*. A primeira é uma variável estática que retrata a riqueza relativa da população, a segunda, uma variável dinâmica que mostra o potencial relativo de crescimento. O cruzamento delas resulta em um cartograma dos quatro grupos (BRASIL, 2003).

Mapa 1 – Mapa da Tipologia – Sub-regiões Prioritárias



Fonte: Brasil (2003)

Mesmo com a divisão de sub-regionais prioritárias segundo o indicador criado, as macrorregiões não são esquecidas, visto que prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento. A instância macroregional é especialmente relevante no que se refere ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o governo federal teria o potencial de atuar

com órgãos específicos voltados à gestão regional, e com a (re)criação das SUDENE, SUDAM e SUDECO (BRASIL, 2003).

O documento também propõe a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que já desde esse momento estaria em negociação no âmbito do Congresso Nacional, e é colocado como indispensável para a efetividade da Política (BRASIL, 2003).

Para a região Nordeste, além da proposta de (re)criação da SUDENE, a PNDR propõe a articulação dos Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PDNE, e do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – Conviver.

Esse primeiro documento em essência apresenta de maneira sintética os parâmetros da nova política, deixando claro que há intenção em se diferenciar do período imediatamente anterior. Há o resgate de uma série de expressões “ações de planejamento”, “estruturando”, “combate às desigualdades regionais”, que poderia nos remeter a experiência desenvolvimentista. No entanto ainda não fornece elementos suficientes para uma análise mais detida, visto que é um primeiro esboço lançado para discussão.

3.2.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI

Alguns anos depois, sem que a proposta de 2003 tivesse conseguido se estabelecer, foi publicado, em 2006, o documento *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI*, focado no Nordeste, destacando mais uma vez que a “*superação das desigualdades regionais é considerada no atual governo uma questão central dentre os problemas que o Brasil enfrenta*” (BRASIL, 2006, p. 4).

O documento de 2006 aponta para a ausência da questão regional na pauta dos últimos anos, e atribui a isso o aprofundamento do hiato que separa as diferentes regiões brasileiras, e mesmo a atuação da SUDENE (antes de ser fechada) acontecia sem uma estratégia de desenvolvimento regional, de integração nacional e de redução das desigualdades socioeconômicas.

Sobre o Nordeste o documento apresenta que:

A despeito de significativos avanços obtidos nos aspectos econômicos e sociais, as disparidades do nível de condições de vida entre o Nordeste e as regiões mais evoluídas do país, continua a ser um tema recorrente na agenda de desenvolvimento sustentável do Brasil (BRASIL, 2006, p. 6).

Nesse caso, o Nordeste permanece com papel destacado no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, e a essa região cabe a difícil tarefa de articular as variadas escalas de planejamento, do macro ao micro, considerando a necessidade de tratar de maneira diferenciada o semiárido (BRASIL, 2006).

Esse documento apresenta, além de uma caracterização do Nordeste, evoluções e tendências regionais socioeconômicas e demográficas, e problemas e entraves do desenvolvimento regional, como proposta de entendimento da realidade regional, as condições em que se insere, destacando as tendências da Região e os grandes desafios e oportunidades de desenvolvimento do Nordeste.

Ao fazer o diagnóstico das tendências dos indicadores socioeconômicos da região Nordeste, o governo (através do documento que estamos apresentando) aponta (reconhece) que os indicadores sociais estão aquém do que é preconizado pelos órgãos internacionais, sem mencionar que estão abaixo dos indicadores de outras regiões e da média nacional (BRASIL, 2006, p. 31).

Sobre os estrangulamentos econômicos do Nordeste, está colocado que constituem problema o reduzido crescimento da economia regional nas duas últimas décadas a grande fragilidade da agropecuária; desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais e incapacidade da região para redefinir formas de integração que permita contribuir positivamente para o seu dinamismo econômico; insuficiente dotação da infraestrutura econômica e sua inadequação em relação aos polos mais dinâmicos da economia regional; reduzida qualificação da mão de obra regional; baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região (BRASIL, 2006, p. 41-43)

Além desses são apontados estrangulamentos científicos e tecnológicos: reduzida capacidade da região na geração, absorção e difusão de informações e conhecimento científico e tecnológico; desarticulação entre o sistema de geração e o setor produtivo; a existência de grande defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região; a presença de problemas específicos da região, como a sustentabilidade do desenvolvimento do semiárido e outras sub-regiões nordestinas, cuja solução passa pela geração e difusão de tecnológica (BRASIL, 2006, p. 44).

No que se refere aos problemas sociais, o documento destaca: o reduzido acesso, de parcela relevante da população economicamente ativa, ao trabalho produtivo e, em consequência, à renda; insuficiente qualidade da educação oferecida; elevadas taxas de analfabetismo e a presença marcante do analfabetismo funcional; índices elevados de morbidade e mortalidade; baixos padrões de saneamento e hígidez ambiental; expressivo

déficit habitacional; baixa propensão da população da região às atividades associativas e à mobilização social (BRASIL, 2006, p. 45-47).

Além disso, a proposta de política apresenta problemas políticos específicos para as sub-regiões do Nordeste, o semiárido, zona da mata, cerrado (BRASIL, 2006, p. 48). Em termos ambientais, destaca a desertificação, degradação ambiental dos grandes aglomerados urbanos, degradação ambiental de importantes ecossistemas (BRASIL, 2006, p. 49).

Esse diagnóstico parece contemplar muito mais os efeitos do processo de desenvolvimento desigual e combinado, do que a essência dos problemas. O reduzido crescimento da economia regional e a desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais são resultado do processo de globalização do capital, que afetam negativamente os setores de menor produtividade. A elevada taxa de analfabetismo, os índices elevados de morbidade e mortalidade, a precária qualidade da educação oferecida é resultado da insuficiência do Estado em contrabalançar a dinâmica desigual da acumulação capitalista, que reproduz o atraso. O reduzido acesso a emprego e renda, expressivo déficit habitacional, os problemas ambientais não são uma exclusividade da região Nordeste, mas intrínsecos a acumulação predatória, que dispensa tudo que não é indispensável a acumulação, homens ou o meio ambiente.

A partir do diagnóstico feito, o cenário que o plano deseja alcançar é um futuro onde haja no Nordeste uma *“combinação de três processos que formam um ciclo virtuoso de desenvolvimento: aumento da competitividade; melhoria da qualidade da vida da população; conquista da cidadania e inserção social do contingente de nordestinos à margem do desenvolvimento socioeconômico”* (BRASIL, 2006, p. 98), se conseguisse atingir isso, ainda de acordo com o plano, *“o Nordeste seria uma sociedade sólida, coesa e proativa, com uma economia dinâmica, com inserção ativa e competitiva nos mercados nacional e mundial e com uma integração cooperativa das sub-regiões e dos espaços locais”* (BRASIL, 2006, p. 98).

Na medida em que o diagnóstico ao invés de detectar a essência do problema, fica na superficialidade dos efeitos, o documento propõe um cenário desejado também de superficialidades, o aumento na produtividade é algo muito subjetivo, por assim dizer. Aumento da produtividade quer dizer o que? Produtividade do trabalho, produtividade da terra, produtividade industrial, aumento da exploração? A política não deixa claro, mas sabemos que se trata de um aumento na exploração do trabalhador, visando maior extração de mais valor.

O planejamento se baseia da divisão sub-regional da Agencia de Desenvolvimento Regional (ADENE), considerando as seguintes divisões no Nordeste: Meio Norte, Região Litorânea Norte, Sertão Norte, Ribeira do São Francisco, Sertão Sul, Região Litorânea Leste, Região Litorânea Sul, Cerrados. Como se pode constatar no Mapa 2 a seguir.

Mapa 2 – Sub-regiões do Nordeste



Fonte: Brasil (2006)

Essas subdivisões servem para dar conta das particularidades dentro da própria região Nordeste, que passou também por um processo de concentração interna, em alguns estados, ou áreas desses estados. Mas no geral a despeito dessa mudança na escala de aplicação das políticas, que mudou o foco para o local, o micro. O Nordeste enquanto macrorregião faz parte da divisão nacional do trabalho de maneira desfavorável.

Ainda sobre o cenário desejado para os indicadores socioeconômicos do Nordeste, vê-se que bastante otimismo, como está apresentado na Tabela 2, com dados projetados para 2010, 2015 sobre o PIB brasileiro e nordestino, nível de desemprego nacional e regional, nível de escolaridade nacional e regional, taxa de analfabetismo nacional e regional, domicílios com abastecimento de água, domicílios com rede de esgoto.

Tabela 2 – Indicadores do Cenário Desejado

VARIÁVEIS	2002	2010	2015
PIB Brasil (R\$ bilhões)	1.346,0	1.772,4	2.219,4
Taxa média anual de crescimento do PIB do Brasil (%)	-	3,5	4,6
PIB Nordeste (R\$ bilhões)	181,9	248,9	320,8
Taxa média anual de crescimento do PIB do Nordeste (%)	-	4,0	5,2
Participação do NE/Brasil (%)	13,5	14,1	14,5
População Nordeste/Brasil (%)	27,7	27,4	27,1
PIB-Per Capita do Brasil (R\$)	7.307,9	9.004,7	10.646,0
PIB-Per Capita do Nordeste (R\$)	3.565,3	4.618,2	5.671,3
PEA Brasil (mil)	83.243,2	94.480,4	104.234,0
PEA Nordeste (mil)	22.515,5	24.796,1	28.279,1
População Ocupada Brasil (mil)	75.458,2	86.000,0	98.200,0
População Ocupada Nordeste (mil)	20.300,0	23.200,0	26.600,0
Taxa de desemprego aberto BR (% PEA ocupada/PEA total)	9,4	9,0	5,8
Taxa de desemprego aberto NE (% PEA ocupada/PEA total)	9,8	6,4	5,9
Nível de escolaridade BR (anos médios de estudo)	6,4	7,2	7,9
Nível de escolaridade NE (anos médios de estudo)	5,0	6,0	7,1
Taxa de analfabetismo BR (% na pop. de 7 anos e mais)	11,2	10,4	9,7
Taxa de analfabetismo NE (% na pop. de 7 anos e mais)	22,4	18,4	14,5
Mortalidade infantil Brasil (óbitos em mil nascidos vivos)	25,1	20,5	17,4
Mortalidade infantil Nordeste (óbitos em mil nascidos vivos)	37,7	27,5	22,1
Domicílios com abastecimento de água BR (%)	82,5	88,3	92,8
Domicílios com abastecimento de água NE (%)	72,1	82,2	90,1

Fonte: BRASIL (2006), p. 100

Dados do IBGE (de 2002, exceto PEA ocupada que é de 2001) e de Escolaridade, Esgotamento Sanitário e Abastecimento são de 2003 (PNAD 2002/2003). Dados de população são estimativas do IBGE até 2020 com projeção para 2025 com mesma taxa.

Considerando os dados do cenário desejado e também o cenário tendencial, é possível comparar, no momento propício do trabalho²⁷, com os dados disponíveis sobre o possível avanço desses indicadores, e a efetivação da PNDR.

Fazendo uma leitura rápida dos números dessa tabela se vê, além do otimismo em relação ao crescimento do PIB, tanto do Brasil quanto do Nordeste, verifica-se um aumento na expectativa de participação do Nordeste no Produto Nacional, onde a região sairia em 13,5, em 2002, para 14,1 em 2010, e 14,5 em 2015.

27 Na seção: 3.4 Qual o Impacto na PNDR no Nordeste?

Sobre a taxa de desemprego que era de 9,8 em 2002 no Nordeste, passaria para 6,4 em 2010, chegando a 5,9 em 2015. Sobre educação se vê nível de escolaridade, considerando os anos médios de estudo, no Nordeste estariam em 7,1 em 2015, quando estavam em 5,0 em 2003. E a taxa de analfabetismo diminuiria de 22,4 para 14,5, nos mesmos anos.

Além do cenário desejado, podemos ver na Tabela 3 o cenário tendencial para os indicadores socioeconômicos do Nordeste, com números um pouco mais realistas, mostrando que a o avanço na qualidade de vida da população nordestina deve ser lento, e segue abaixo da evolução nacional.

Tabela 3 – Indicadores do Cenário Tendencial

VARIÁVEIS	2002	2010	2015
PIB Brasil (R\$ bilhões)	1.346,0	1.772,4	2.219,4
Taxa média anual de crescimento do PIB do Brasil (%)	-	3,5	4,6
PIB Nordeste (R\$ bilhões)	181,9	239,5	299,9
Taxa média anual de crescimento do PIB do Nordeste (%)	-	3,5	4,6
Participação do NE/Brasil (%)	13,5	13,5	13,5
População Nordeste/Brasil (%)	27,7	27,4	27,1
PIB-Per Capita do Brasil (R\$)	7.307,9	9.004,7	10.646,0
PIB-Per Capita do Nordeste (R\$)	3.565,3	4.443,6	5.303,0
PEA Brasil (mil)	83.243,2	94.480,4	104.234,0
PEA Nordeste (mil)	22.515,5	24.796,1	27.148,0
População Ocupada Brasil (mil)	75.458,2	86.000,0	98.200,0
População Ocupada Nordeste (mil)	20.300,0	22.800,0	25.600,0
Taxa de desemprego aberto BR (% PEA ocupada/PEA total)	9,4	9,0	5,8
Taxa de desemprego aberto NE (% PEA ocupada/PEA total)	9,8	8,1	5,7
Nível de escolaridade BR (anos médios de estudo)	6,4	7,2	7,9
Nível de escolaridade NE (anos médios de estudo)	5,0	5,8	6,6
Taxa de analfabetismo BR (% na pop. de 7 anos e mais)	11,2	10,4	9,7
Taxa de analfabetismo NE (% na pop. de 7 anos e mais)	22,4	20,5	17,8
Mortalidade infantil Brasil (óbitos em mil nascidos vivos)	25,1	20,5	17,8
Mortalidade infantil Nordeste (óbitos em mil nascidos vivos)	37,7	30,4	25,7
Domicílios com abastecimento de água BR (%)	82,5	88,3	92,8
Domicílios com abastecimento de água NE (%)	72,1	77,2	81,1

Fonte: BRASIL (2006), p. 54

Dados de 2002, exceto PEA ocupada que é de 2001 e de Escolaridade, Esgotamento Sanitário e Abastecimento são de 2003 (PNAD 2002/2003). Dado do PIB para 2005 foi considerado

com base na informação oficial de 2002. Dados de população são estimativas do IBGE até 2020 com projeção para 2025 com mesma taxa.

Como propostas para alcançar esse cenário o plano está dividido em cinco blocos complementares:

os macro-objetivos do desenvolvimento; as grandes metas agregadas; as opções estratégicas, indicando as grandes linhas prioritárias que articulam e dão consistência ao conjunto das ações; as ações e projetos estratégicos, que procuram detalhar as opções nos diversos segmentos e setores relevantes para o desenvolvimento regional; e as grandes apostas estratégicas da região, que asseguram o futuro, explicitando as ações e projetos fundamentais e indispensáveis para transformar o Nordeste (BRASIL, 2006, p. 98).

Os “Macro-Objetivos Estratégicos” apontados envolvem desenvolvimento e integração social com progressiva conquista da cidadania, aumento das vantagens competitivas do Nordeste, integração competitiva nas economias nacional e internacional, expansão da base produtiva do Nordeste, redução da defasagem do Nordeste na economia nacional, integração cooperativa das sub-regiões (BRASIL, 2006, p. 103-104).

Além desses macro-objetivos o plano traçou um conjunto de metas (em consonância com as Tabelas 2 e 3), que serão bem úteis para avaliar o avanço ou não das políticas de desenvolvimento regional para a região Nordeste até 2015 (BRASIL, 2006, p. 104-106).

Dessa forma há três grandes eixos estratégicos propostos para o desenvolvimento do Nordeste: distribuição de ativos sociais estratégicos, construção da competitividade sistêmica, e gestão ambiental (BRASIL, 2006, p. 106-109).

A seguir o documento apresenta uma seção dedicada aos projetos estratégicos, provavelmente a parte mais importante do documento, considerando os eixos estratégicos, apresenta-se um conjunto de projetos que levariam ao desenvolvimento regional, desse modo, os projetos são colocados como grandes apostas para o futuro do Nordeste (BRASIL, 2006, p. 110-127).

No Eixo Distribuição de Ativos Sociais está contemplado investimento na educação básica e fundamental em todos os níveis da Região, para fortalecer a qualidade do ensino público, visando, entre outras coisas, a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, também a ampliação e melhoria do ensino médio e interiorização do ensino superior.

Fortalecimento da organização da sociedade, ou seja, a criação de formas associativas e cooperativas para preservar e fortalecer a autonomia das comunidades locais e a capacidade

de a sociedade participar ativamente da gestão do desenvolvimento, formulação, implantação e monitoramento de políticas públicas.

Redistribuição de terra e água, isso mesmo aparece em algum lugar, mesmo que marginalmente, prevendo uma reestruturação fundiária com ampliação do acesso por parte de parcela dos agricultores sem terra ou familiares à terra, visando aumentar a pequena produção familiar, tornando-a mais fortalecida com financiamento, e assistência técnica. A reestruturação fundiária deverá ser acompanhada de um aumento da oferta de água com a democratização do acesso aos recursos hídricos na região.

Ampliação do acesso aos serviços sociais básicos, que contempla saneamento básico (água, esgotamento, drenagem e lixo), gestão da coleta e disposição de resíduos sólidos, habitação (incluindo aumento da oferta de lotes residenciais e legalização de assentamentos irregulares e melhoria das favelas) e universalização dos serviços de saúde, de modo a melhorar a qualidade e ampliar o acesso pela população.

Sobre o segundo eixo – Construção da competitividade sistêmica – espera-se criar externalidades econômicas, fundamentalmente na capacitação dos recursos humanos, na inovação e desenvolvimento tecnológico e na ampliação da infraestrutura física (energia, transporte e comunicações) e hídrica (especialmente na sub-região semiárida). Para isso se propõem três grandes ações estratégicas.

Capacitação para o trabalho, este projeto estratégico é uma das grandes apostas, promovendo um amplo e intenso de capacitação e qualificação profissional da população.

Inovação e capacitação tecnológica visando a promoção da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico voltadas ao enfrentamento dos estrangulamentos tecnológicos e as potencialidades no desenvolvimento da economia regional. Também o fortalecimento das instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico da Região.

Ampliação e modernização da infraestrutura e logística regional, de transporte (rodovias, como a duplicação da BR 101, ferrovias, como a Transnordestina, hidrovias e portos) e de energia (produção e distribuição), e comunicação. Este projeto tem por base dez grandes apostas, seis na área de transporte, duas no segmento energético e duas na infraestrutura hídrica (como se pode ver no Mapa 3): 1. Duplicação da BR 101 que integra todo o litoral leste da Bahia até o Rio Grande do Norte; 2. Ampliação da Ferrovia Norte-Sul que representa um importante eixo de transporte de grãos do Brasil Central; 3. Construção da Ferrovia Transnordestina, que prevê a construção de dois mil quilômetros de estrada de ferro em bitola larga (1,6 metros) ligando o Porto de Suape (Pernambuco) a Eliseu Martins, no Piauí e encontrando com o eixo que vai de Salgueiro para o Porto Pecém; 4. Modernização e

ampliação dos portos, com integração física e econômico-comercial do Nordeste pela modernização e ampliação de três dos seus principais portos, de Itaqui, no Maranhão, Pecém, no Ceará, e Suape, em Pernambuco; 5. Rede de gasodutos; 6. Hidrovia do São Francisco, onde o rio poderia se constituir em uma importante via de transporte para grandes volumes de carga, contando ainda com as vantagens da multimodalidade no Nordeste, integrando os polos produtores de grãos em Ibotirama/Barreiras e o centro consumidor e de distribuição de carga em Juazeiro/Petrolina; 7. Ampliação do sistema elétrico, aumentando a oferta de eletricidade da região e a redução do risco de estrangulamento passam pela implementação de duas hidrelétricas e seis termelétricas. 8. Integração da rede de gasodutos, para abrir novas oportunidades energéticas e ampliar as fontes de energia do Nordeste; 9. Revitalização da Bacia do São Francisco visando aumentar a vazão de estiagem no Médio São Francisco para criar melhores condições de navegabilidade, ampliar o volume de água armazenada, e aumentar o aporte de água em regiões ainda não atendidas; 10. Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, para complementar a oferta hídrica do Semiárido, precisamente onde se concentra grande parte da população regional, o projeto de integração da bacia do São Francisco prevê a construção de dois grandes canais – o Eixo Norte e o Eixo Leste (como está no Mapa 4) – para transferir água do Rio São Francisco para um sistema de barragens e açudes que permita uma armazenagem e gestão do uso dos recursos hídricos

O Mapa 3, na próxima página, apresenta de forma ilustrada, as obras de ampliação de modernização da infraestrutura no Nordeste, nas áreas de transporte, energia e infraestrutura hídrica.

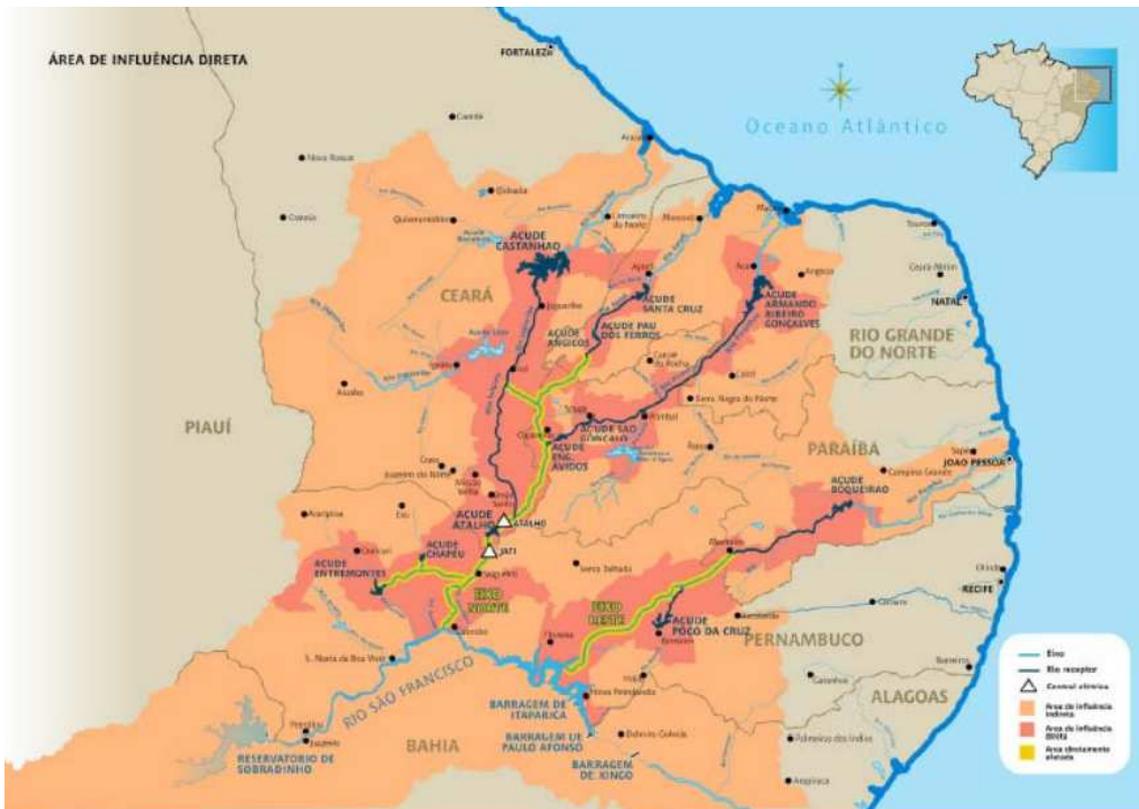
O Mapa 4, também na próxima página, mostra o projeto de integração da bacia do São Francisco, considerando a construção de dois grandes canais – o Eixo Norte e o Eixo Leste.

Mapa 3 – Ampliação e modernização da infraestrutura e logística no Nordeste



Fonte: Brasil (2006)

Mapa 4 – Integração de Bacias do Rio São Francisco



Fonte: Brasil (2006)

O projeto seguinte neste eixo é a promoção das exportações, através do fomento público e apoio operacional às exportações para ampliação da base exportadora, incorporando novos produtos, empresas e negócios, aproveitando a oportunidade de mercado mundial.

Adensamento das cadeias produtivas este projeto se concentra em 16 apostas: 1. Fruticultura irrigada, principalmente no Vale do São Francisco e no Vale Açu-Mossoró; 2. Agricultura e piscicultura (carcinicultura); 3. Grãos, principalmente nos Cerrados nordestinos; 4. Ovinocaprino cultura; 5. Couro e Calçados; 6. Petróleo e Gás Natural; 7. Indústria de fármaco e hemoderivados; 8. Indústria mínero-siderúrgica; 9. Indústria metal-mecânica; 10. Têxtil-confecções; 11. Turismo; 12. Indústria cultural e do entretenimento; 13. Logística; 14. Serviços Avançados. 15. Software; 16. Biomassa.

E para finalizar esse eixo Desenvolvimento e apoio a Arranjos Produtivos Locais, objetivando a consolidação dos arranjos produtivos locais com potencialidades no Nordeste, colocando isso como uma estratégia central de um processo de inclusão social produtiva.

O eixo de gestão ambiental consiste num conjunto de projetos de controle das relações da economia com o ambiente natural, visando a sustentabilidade da utilização dos recursos naturais, respeitando a diversidade dos ecossistemas do Nordeste, os projetos são: recuperação de áreas degradadas; prevenção de impactos antrópicos; fortalecimento das instituições e dos instrumentos de regulação.

Esse documento focado no Nordeste ainda prevê uma série de estratégias espaciais e ações de planejamento nas oito sub-regiões do Nordeste, observando e analisando as agendas iniciais de cada sub-região prevê um conjunto de questões a serem enfrentadas (BRASIL, 2006, p. 127-145).

Sobre o Nordeste a proposta elaborada nesse documento foi a mais completa, prevendo ações e diversas dimensões, mas principalmente com vista o maior desenvolvimento daquelas frações burguesas que mencionamos na primeira seção. Pode-se observar que as ações de infraestrutura estão intimamente ligadas ao agronegócio, e também às grandes construtoras.

Partindo de uma análise superficial, propõe soluções que não passam da superficialidade dos interesses de aumento da lucratividade de alguns capitais. O documento ao listar as cadeias produtivas a que os projetos intentam melhorar, menciona esses capitais: agronegócio ligado a fruticultura irrigada, agronegócio de grãos principalmente nos Cerrados nordestinos, indústria mínero-siderúrgica, indústria farmacêutica, capitais ligados ao turismo e entretenimento. Dentro da própria dinâmica contraditória da realidade material, vê-se outras cadeias incentivadas, com um público diferente como agricultura, piscicultura,

ovinocaprinocultura, mas sem uma dimensão mais ampla da questão agrária nordestina, ignorando a demanda de terras e água em grande parte do interior nordestino.

3.2.3 Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – Conviver

Sobre o Semiárido especificamente, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver) é a política que se propõe a intervir nessa parte do Nordeste, incluindo também o Norte de Minas Gérias, que sofre os efeitos desestruturadores decorrentes das adversidades climáticas a que está submetido.

Em 2005 foi divulgado o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido*, que se insere na PNDR, destacando que o Semiárido nordestino continua com indicadores inferiores aos encontrados em outros espaços da Região Nordeste, como a Região Litoral–Mata, o Agreste, o Meio Norte ou os Cerrados.

O documento destaca que a economia do Semiárido mudou bastante ao longo da segunda metade do século XX, sendo possível verificar crescimento no volume de mercadorias e serviços produzidos nessa sub-região, no entanto, as novas atividades econômicas não foram suficientes para ocupar o vazio deixado pela desestruturação do complexo econômico formado pela criação de gado, plantio de algodão e de lavouras alimentares (BRASIL, 2005).

O cenário de pobreza de boa parte da população e concentração de vantagens econômicas extraordinárias em segmentos sociais privilegiados, é, na leitura do governo, mantida devido à inadequação do processo de gestão das políticas públicas implementadas na região (BRASIL, 2005).

A *Cartilha do Conviver*, publicada em 2009, aponta que:

Tradicionalmente, as ações governamentais na região limitaram-se a medidas assistenciais em detrimento de intervenções mais efetivas que estimulassem projetos de desenvolvimento geradores de emprego e renda em caráter permanente, que preparassem para o enfrentamento das adversidades climáticas e para a convivência com a realidade da região (BRASIL, 2009, p. 10).

Por isso coloca a necessidade imperativa de articular em diversas frentes programas de combate à pobreza e à fome, de segurança alimentar, de segurança hídrica, de saúde e educação; e somados a esse os diversos programas de desenvolvimento regional (BRASIL, 2009).

O semiárido brasileiro é caracterizado principalmente pela escassez no regime e na quantidade de chuvas, além da irregularidade e pela concentração das precipitações pluviométricas, em um curto período de cerca de três meses (BRASIL, 2009, p. 10).

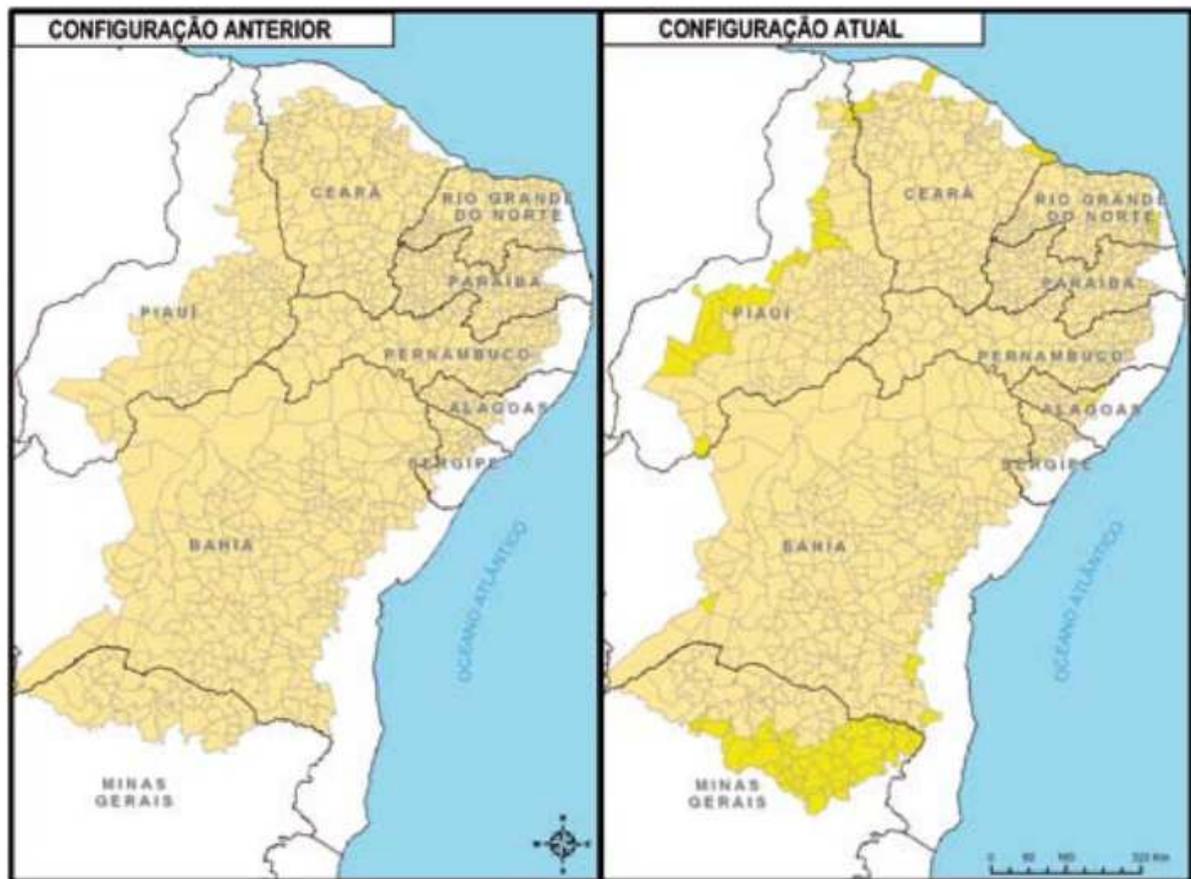
Sobre a delimitação do semiárido, houve uma mudança em 2005, até então a delimitação vigente vinha da Lei no 7.827, de 27 de dezembro de 1989, definiu o Semiárido como área que estava sob atenção da SUDENE, com precipitação pluviométrica anual igual ou inferior a 800 mm. Depois da extinção da SUDENE em 2001, ficou ao encargo do MI esse tipo de atribuição.

Visando elaborar um critério mais consistente para responder ao pleito de municípios interessados em se inserir no Semiárido, afim de tratamento diferenciado das políticas de crédito e benefícios fiscais, o MI constatou a insuficiência do índice pluviométrico como critério exclusivo. Por isso o MI convocou ministérios e instituições ligadas ao Semiárido e criou em 2004 um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para redefinir a delimitação espacial dessa área.

O GTI definiu três critérios técnicos: I) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; II) índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e III) risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990 (BRASIL, 2009, p. 11).

Com a aplicação desses novos critérios, somaram-se aos 1.031 municípios já inseridos, outros 102 que se enquadrasse em pelo menos um dos três critérios utilizados. O Mapa 5 mostrar a mudança, considerando o antes e o depois do novo critério, com inclusão de municípios principalmente em Minas Gerais e no Piauí.

Mapa 5 – Nova Delimitação do Semiárido



Fonte: Brasil (2009)

O Programa Conviver foi concebido com o objetivo de aumentar a autonomia e a sustentabilidade das atividades econômicas do Semiárido, e assim promover a inserção produtiva de sua população, desse modo o público-alvo do Conviver é composto por cerca de 22 milhões de pessoas residentes nesses 1.133 municípios do Semiárido nordestino.

O objetivo principal do programa é contribuir para a diminuição das vulnerabilidades socioeconômicas dos espaços regionais com maior incidência de secas, e poder dinamizar a economia dessa área, fortalecendo assim sua base social, organizando a sociedade civil e promovendo a coordenação e a cooperação entre os atores locais (BRASIL, 2009, p. 15-16).

Para atingir esse objetivo o Conviver desenvolve dois tipos principais de intervenção: a dinamização econômica dos espaços sub-regionais; e o fortalecimento da base social e a organização dos atores regionais (BRASIL, 2009, p. 16).

A atuação do MI prevê a organização social e do associativismo no Semiárido; a formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável; o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo; estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos

Locais (APLs); o apoio à geração de empreendimentos produtivos no Semiárido; e o apoio à implantação de infraestrutura social e produtiva (BRASIL, 2009, p. 16 e 17).

Para operacionalizar o Conviver, o MI precisa contar com parcerias institucionais como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Banco do Brasil, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). Fora do ambiente institucional do governo, há programas e projetos parceiros como o Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Produzir) e o Pro-água Semiárido.

O Conviver ainda selecionou subáreas dentro do Semiárido para serem objeto de uma ação estruturante de desenvolvimento. A seleção dessas áreas focais ocorreu no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR) da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Presidência da República, as áreas são: São Raimundo Nonato – Piauí; Médio e Baixo Jaguaribe – Ceará; Vale do Açu – Rio Grande do Norte; Sousa–Piancó – Paraíba; Sertão do Moxotó – Pernambuco; Santana do Ipanema – Alagoas; Sergipana do Sertão do São Francisco – Sergipe; Brumado–Bom Jesus da Lapa–Guanambi – Bahia; e Serra Geral (Janaúba) – Minas Gerais (BRASIL, 2009, p. 19-28).

Sobre os desafios do Conviver, um primeiro é fazer com que haja uma integração de fato entre as ações realizadas, nos espaços selecionados, entre as várias parcerias institucionais mencionadas. No âmbito da sociedade civil local é preciso levar a cabo vários de seus projetos, sendo preciso institucionalizar e/ou consolidar instâncias deliberativas para a integração e a articulação de atores locais, como fóruns, agências, conselhos, consórcios, etc. Um terceiro desafio é dar maior aderência ao Programa Conviver no espaço do Ministério da Integração Nacional. É preciso ampliar o alcance territorial quanto e o público atendido pelo programa, fortalecendo a “convivência com o Semiárido” através de cisternas, programas de tecnologias alternativas voltadas para a agricultura familiar de subsistência, por exemplo. E um último desafio diz respeito à capacidade financeira do MI em manter um grau significativo de intervenção para a estruturação e a dinamização de arranjos produtivos nas sub-regiões selecionadas (BRASIL, 2009, p. 29).

O resultado que o governo espera alcançar com o Conviver é a redução das carências decorrentes das condições climáticas dessa região, promovendo uma maior inserção econômica e social das populações locais, estimular investimentos nos Arranjos Produtivos Locais e em infraestrutura, fortalecendo e reestruturando a base econômica e social gerando

emprego e renda, e incentivando a convergência de políticas públicas multissetoriais no Semiárido (BRASIL, 2009, p. 30).

O Conviver é um claro exemplo da aposta do governo em resolver o problema nordestino por via de instituições, prevendo a criação de fóruns, agências, conselhos, consórcios, e a partir disso com um novo gerenciamento resolver os problemas. Mais uma vez no campo da superficialidade, sem ao menos questionar a dimensão social dos problemas, ignorando as relações de classe que sustentam o atraso.

3.2.4 Outras Políticas fora do âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Além da PNDR, outras políticas, de alguma forma, foram importantes para o Nordeste como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Territórios da Cidadania (PTC), o Programa Bolsa Família (PBF), e o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

Sobre o PAC, este programa foi lançado em 2007, e previa uma série de medidas para expandir o crescimento econômico, entre as medidas, se destacam: investimentos em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento; criação de um ambiente favorável aos investimentos (marco regulatório, defesa da concorrência); promoção da desoneração e administração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

E assim criar condições para investimentos de longo prazo, tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF) como instituições centrais nesse processo (ARRUDA, 2010).

O PAC (2007-2010) tinha três eixos principais de investimentos, o sócio urbano (R\$ 170,8 bilhões); logístico (R\$ 58,3 bilhões); e energia (R\$ 274,8 bilhões). No Nordeste o programa contempla os três eixos de investimentos, a previsão de investimentos de acordo com os três eixos colocados acima, são: logística, R\$ 7,9 bilhões; energética, R\$ 29,3 bilhões; e sócio urbano, R\$ 43,7 bilhões. Nesse sentido o investimento na região Nordeste foi de R\$ 80,4 bilhões, 15,96% dos investimentos totais. Para que se tenha dimensão, foram destinados 10,10% dos recursos para a Região Norte; 25,90% na Região Sudeste; 7,44% na Região Sul; 4,78% na Região Centro-Oeste; e 35,82% de investimentos de caráter nacional, o que significa que estava localizado em duas ou mais regiões (ARRUDA, 2010, p. 120).

O PTC chamado de “PAC Social” por algumas pessoas do governo Lula, foi lançado em 2008, e era uma matriz de ações distribuídas em três eixos: ação produtiva, cidadania e

infraestrutura; com sete áreas temáticas: organização sustentável da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e infraestrutura (KARAM, 2012, p. 41).

O programa era focado no meio rural e municípios do interior sem uma dinâmica econômica própria, áreas de maiores desigualdades econômicas e sociais e municípios marcadamente dependentes exclusivamente dos repasses de governo federal. Os critérios para delimitação dos territórios e adotá-los como foco de atuação política foram principalmente o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária, áreas indígenas e quilombolas, elevado número de beneficiários do Programa Bolsa Família, municípios com baixo dinamismo econômico (ARRUDA, 2010, p. 121).

O PTC, com 120 Territórios da Cidadania pelo Brasil, e 57 distribuídos no Nordeste, tinha por meta o acesso a direitos e desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação e cultura, infraestrutura, apoio à gestão territorial e ações fundiárias (ARRUDA, 2010, p. 121).

É importante considerar que no âmbito do PTC, o conceito de território se torna o *locus* principal da ação, o que significa uma nova orientação quanto à escala das políticas de desenvolvimento rural. O recorte microrregional foi preferido em relação aos limites municipais, por ser considerado mais representativo das dinâmicas sociais, econômicas e culturais e, conseqüentemente, mais adequado à construção de projetos de desenvolvimento. Esses limites microrregionais estão entre os níveis municipal e estadual, e foi escolhido a princípio, por critérios técnicos (KARAM, 2012, p. 40-41).

O PBF, criado no primeiro mandato de Lula, com objetivo de minorar a pobreza, na medida em que transfere renda para um grupo de famílias em condições de receber, em troca do cumprimento de algumas condições nas áreas de educação, saúde e assistência social. No âmbito na educação, é obrigatório às famílias manterem seus filhos na escola, com frequência mínima mensal de 85% para filhos até 15 anos e de 75% para jovens entre 16 e 17 anos. Sobre a saúde, deve-se acompanhar o calendário de vacinação de crianças menores de sete anos, e fazer o pré-natal de mulheres entre 14 a 44 anos. Entre outros.

Estudos mostram o impacto do PBF na redução do índice de gini na região Nordeste. Mas programas de transferência de renda (como o PBF) devem ser vistos como ações emergenciais, apesar de melhorar a distribuição da renda no curto prazo (ZYLBERBERG, 2008).

O P1MC foi elaborado pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), onde intencionava distribuir 1 milhão de cisternas pelo meio rural do Semiárido, em 2003 a ação passou a fazer parte da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal, sendo uma das ações do Programa Fome Zero, sob o comando do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (CAMPOS; ALVES, 2014).

3.2.5 Política Nacional de Desenvolvimento Regional até 2010

A PNDR, que foi apresentada aqui brevemente pelos documentos produzidos pelo Ministério da Integração em 2003, 2005 (sobre o Conviver) e 2006 (este focado especificamente na Região Nordeste), teve dificuldades de se firmar, mesmo dentro dos limites do que as políticas propunham, como apresentamos a seguir.

Foi preciso negociações complexas para fazer avançar a proposta. Ela foi alvo de pressão por parte de parlamentares e governadores, em grande medida relacionados à reforma tributária, e o desenho e o funcionamento do proposto Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que previa uma vinculação mais estreita entre os novos recursos e programas específicos de combate às desigualdades territoriais (KARAN, 2012, p. 36).

Somente em fevereiro de 2007, no início do segundo mandato do Presidente Lula, com Pedro Brito do Nascimento²⁸ substituindo Ciro Gomes (ambos do PSB) no MI, que a PNDR foi institucionalizada, e teve seu marco legal através do Decreto no 6.047, instituindo em linhas gerais a proposta de 2003, destacando o papel do Ministério da Integração como operador da política.

A superintendência de Desenvolvimento do Nordeste foi recriada um mês antes em 03 de janeiro de 2007, depois de o projeto ter sido enviado quatro anos antes. Essa instituição com peso histórico foi recriada sem força política e/ou financeira (ARRUDA, 2010).

A política regional, que nem tinha conseguiu se firmar de maneira sólida, passou por um esvaziamento político, especialmente quando a pasta do MI foi assumida por Geddel Vieira Lima (PMDB-BA)²⁹, e houve ainda mais dificuldade para se estabelecer (KARAN,

28 Pedro Brito Nascimento assumiu a pasta, mas sem mudança significativa, visto que ele também era do PSB, e fazia parte da equipe de Ciro Gomes. Permanecendo entre 3 de abril de 2006 e 16 de março de 2007.

29 Geddel Vieira Lima foi influente membro da base de apoio de FHC, mas depois mudou seu apoio para Lula (somente no segundo mandato), o que contribuiu para que todo o PMDB do Nordeste fizesse o mesmo (ANDRADE, 2016). Gueddel foi acusado de favorecer a Bahia quando Ministro da Integração Nacional, em debate para governador da Bahia, ao rebatendo a acusação de ter destinado mais de 50% dos recursos de verbas emergenciais do Ministério à Bahia, ele disse que se “foi ‘apenas’ 50%, a quantia deveria ter sido maior” (HENRIQUE, 2010). Uma auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU) constatou que a distribuição de verbas feita pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, não seguiu parâmetros técnicos, a análise mostrou que a Bahia foi sem histórico ou análise de risco justificáveis, o estado mais favorecido com recursos do Programa de Prevenção e Preparação para

2012, p. 38). Substituiu Geddel, João Santana³⁰ também do PMDB da Bahia, para que aquele disputasse as eleições para governador daquele estado.

Houve grandes dificuldades para consolidação da PNDR, mesmo no âmbito do governo foi relegada a uma posição marginal, isso pode ser evidenciado pela contínua expansão do leque de programas de desenvolvimento territorial no âmbito do governo, como o Programa Territórios da Cidadania (PTC), por exemplo, que foi lançado em cerimônia bastante concorrida no Palácio do Planalto, em fevereiro de 2008, sob os auspícios da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), inviabilizando a pretensão da PNDR de pautar o debate sobre desenvolvimento regional/territorial no país (KARAN, 2012, p. 38).

Não é preciso insistir em o quanto a PNDR esteve em segundo plano durante o governo Lula, entre 2003 e 2010 a política regional seguiu com poucas dotações do Orçamento Geral da União. Pode-se perceber claramente uma incoerência entre o discurso proposto através desses documentos apresentados e a prática de governo, no que tange a redução das desigualdades regionais, e as reais possibilidades de intervenção da PNDR (COELHO, 2014).

Coelho (2014) coloca que o Brasil permaneceu refém das negociações regionalistas, político-partidárias e de setoriais que vem desintegrando o orçamento público em ações pontuais e fragmentadas. Mesmo em sua leitura (desenvolvimentista) entende que os investimentos estão associados a preservação dos interesses constituídos (COELHO, 2014).

Ainda assim, as propostas, com suas limitações, não puderam ser realizadas em plenitude, nem o MI, nem a SUDENE dispuseram de recursos humanos e materiais necessários para cumprir o planejado. O FNDR proposto, que seria o potencial financiador da PNDR não avançou.

Não se deve deixar de mencionar a importância de ser trazer ao debate novamente as políticas de desenvolvimento regional, depois do abandono para que “o mercado” resolvesse o problema das disparidades regionais. Ainda assim é preciso que se tenha claro que além da execução limitada, a proposta também apresenta limites em sua concepção, visto que deixa de considerar uma série de elementos, ou os coloca de maneira marginal, como acontece com a questão agrária no Nordeste, expressa na concentração fundiária da região, que aparece de maneira profundamente tímida, quase invisível, apontada no ponto sobre a redistribuição do acesso à água e terra, mas sem mostrar como pretende enfrentar as oligarquias da região, para realizar essa medida.

Desastres durante a gestão do ex-ministro Geddel Vieira Lima (FABRINI, 2010). Geddel ficou no comando do MI entre 16 de março de 2007 e 31 de março de 2010.

30 Permaneceu a frente do MI entre 31 de março de 2010 e 31 de dezembro de 2010.

Sobre os limites das políticas é importante observar sobre dois parâmetros, um duplo limite, por assim dizer. Observar os limites dentro do que foi proposto, e as impossibilidades de se alcançar aquilo que previa; e os limites para além do que foi proposto, os limites da proposta.

Dentro do proposto pela PNDR, resgatar expressões como “ações de planejamento”, “estruturando” não é o mesmo que uma ampla política de desenvolvimento estruturada para o “combate às desigualdades regionais”, nem uma sombra daquela que foi proposta por Celso Furtado no Relatório do GTDN.

E mesmo colocar expressões como “redistribuição de terra e água”, prevendo reestruturação fundiária com ampliação do acesso por parte de parcela dos agricultores sem terra ou familiares à terra, visando aumentar a pequena produção familiar, e democratizar o acesso aos recursos hídricos na região, sem a menor intenção de fazê-lo, de enfrentar a estrutura agrária nordestina, e as classes localmente dominantes é no mínimo problemático.

Sem contar o apontamento para corrigir as disparidades regionais pela via da ampliação do acesso a serviços públicos de qualidade, quando isso deveria ser o mínimo que se poderia esperar.

Além disso, a PNDR enfrentou problemas para se firmar dentro do âmbito do governo, as mudanças de ministros e de partidos desses ministros evidenciam um problema de ordenação da política. A destacada importância de outras políticas de cunho territorial, como o PTC sob a guarda da Casa Civil e da futura candidata de Lula para as eleições de 2010, Dilma Rousseff, demonstra clara fragilidade política da PNDR como projeto desses governos.

Para além desses limites, pode-se observar limitações nas propostas. Considerando o limitado diagnóstico dos problemas nordestinos que entendem os efeitos como sendo causas, por exemplo, considerando a desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais como problema, visto que ele é fruto do processo de globalização do capital, que afetam negativamente os setores de menor produtividade, por exemplo. E mesmo os indicadores sociais abaixo da média nacional, e baixo nível de emprego e renda são resultado do desenvolvimento assimétrico e predatório do capital na dinâmica nacional.

As propostas privilegiam os interesses das frações da burguesia interna que estão em posição melhor no bloco no poder durante os governos petistas, se pode observar que as ações de infraestrutura, ligadas às grandes construtoras, estão intimamente ligadas as melhores possibilidades de exportação para o agronegócio. Isso se evidencia também pelas cadeias produtivas beneficiadas pelos projetos, principalmente o agronegócio ligado a fruticultura irrigada, e agronegócio de grãos dos Cerrados nordestinos.

Também merece destaque a visão neoinstitucionalista das políticas, que entendem que os problemas nordestinos podem ser resolvidos com a criação de fóruns, agências, conselhos, consórcios, e através de um novo gerenciamento.

3.3 Política Nacional de Desenvolvimento Regional – de 2010 a 2015

Diante dos problemas e clara dificuldade em efetivar a PNDR, o MI lançou em novembro de 2010 o documento *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010* com horizonte até 2015, que constitui um esforço derradeiro para elevar a PNDR à categoria de política de Estado, e quem sabe assim, fazê-la sair do papel.

O documento está dividido em duas grandes partes, com a primeira focada no contexto da PNDR entre 2003 a 2010, numa tentativa de fazer um balanço da política até então; e a segunda sugere um olhar para o futuro, a partir de um conjunto de propostas voltadas para o período pós 2010, com horizonte até 2015.

Esse documento enfatiza mais uma vez o “*compromisso com a retomada plena da questão regional como prioridade do Estado Brasileiro, lançando olhar detalhado à redução das desigualdades regionais do país, indo ao encontro do que estabelece a missão institucional que lhe cabe de atuar na promoção do desenvolvimento das regiões brasileiras*” (BRASIL, 2010, p. 4).

Na primeira parte – FASE I (2003-2010) A experiência apreendida – retoma muito da discussão já apresentada, o quarto capítulo apresenta a herança da primeira fase da PNDR, como se deu a implementação da política, destacando principalmente os três grandes programas que objetivavam a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e de suas populações: O Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), além disso, merece destaque a gestão dos planos regionais que foram desenvolvidos, especialmente para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste (BRASIL, 2010, p. 24-34).

No mesmo capítulo têm destaque as políticas que foram promovidas por outras esferas do governo, como os Territórios da Cidadania, a regionalização da estratégia do turismo, a regionalização da estratégia das políticas com viés social, e uma agenda de infraestrutura (BRASIL, 2010, p. 34-41).

O documento não deixa de apresentar desafios, como o da infraestrutura logística, que abriria maiores oportunidades produtivas de escoamento de produção, por exemplo. Problema na infraestrutura do abastecimento hídrico (BRASIL, 2010).

Dentro da PNDR, ganha destaque o modelo de governança, e o papel das novas institucionalidades, apostando que:

um novo modelo para o desenvolvimento (regional) do país, com novas premissas e requisitos de empoderamento, controle social, participação de atores no território, mister se faz considerar, simultaneamente, o protagonismo das novas institucionalidades que atuam regionalmente, bem como da inclusão territorial ao esforço nacional de desenvolvimento (BRASIL, 2010, p. 59)

Nesse sentido foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) em 2008, daí seguiu a criação de o Comitê de Articulação Federativa (CAF), congregando representantes de ministérios, e entidades municipalistas, como a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). O CAF atua como principal instância de negociação entre União e municípios (BRASIL, 2010, p. 60).

Esse não é o único exemplo, foram criados Fóruns, Redes, Conselhos Administrativos, Comitês. Ou seja, uma série de arranjos institucionais, com proposta de tratar do desenvolvimento regional, e poderiam se constituir em importante instrumento com vistas ao aperfeiçoamento das políticas.

Como foi falado, a segunda parte do documento – Fase II (2011-2015) Proposta para Discussão – foi elaborada com a pretensão de projetar a PNDR da condição de Política de Governo para Política de Estado.

A PNDR assume três grandes premissas, a primeira da Dimensão de Política Nacional, articulando os três níveis de governo, o setor empresarial e sociedade civil. Segundo o Perfil de Política de Estado, que deve se consolidar articulando ministérios cuja atuação se organiza, integral ou parcialmente, em bases territoriais (Planejamento, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Cidades); ministérios da área de infraestrutura pública (Transportes, Minas e Energia, Comunicações); ministérios responsáveis pelas políticas de desenvolvimento setorial ou regulação econômica (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Turismo, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda); e ainda ministérios diretamente responsáveis pelas políticas com forte impacto social (Desenvolvimento Social; Educação; Cultura). E por fim Abordagem das Desigualdades Regionais em Múltiplas Escalas (BRASIL, 2010, p. 70-72).

O documento destaca como uma das propostas mais concretas da Fase II da PNDR é o Mapa da Elegibilidade da Política, proposto para o período 2011–2015, que aponta para a universalização do apoio ao desenvolvimento regional, o que dá maior concretude a Política Regional (BRASIL, 2010, p. 80).

O Mapa da Elegibilidade da PNDR (2011 – 2015) prevê três objetivos: A) Prioridade para os territórios de convergência, reunindo os grupos G2, G3 e G4³¹ (territórios em processo de incorporação à dinâmica nacional; territórios com padrão prolongado de estagnação; e territórios com fragilidade econômica), para esses propõe-se mais de 60% dos recursos disponíveis à nova fase da PNDR voltados a esse objetivo. B) Foco em territórios com padrão de competitividade consolidado, destinando até 30% (ao menos 20%) dos recursos totais. C) Apoio aos territórios de transição da estratégia da Fase I para a Fase II, isto é, as sub-regiões e os recortes territoriais priorizados pela PNDR na gênese, com até 10% dos recursos e com contrapartida a ser estabelecida a partir da tipologia apropriada a cada território elegível (BRASIL, 2010, p. 81).

No oitavo capítulo do documento é destacado que “*a PNDR se defronta com diversos sinais que demandam reorientação da sua trajetória como política pública*” (BRASIL, 2010, p. 84). O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) é uma proposição, com vistas a suprir o financiamento de infraestrutura econômica e social. Sobre o fundo proposto se destaca a ampliação do montante de recursos destinado a PNDR, ele abrangeria tanto os tradicionais mecanismos regionais de financiamento ao setor produtivo das macrorregiões menos desenvolvidas, e também o direcionamento de recursos públicos para a promoção das chamadas externalidades positivas nas áreas de menor desenvolvimento, ambos sob comando das Superintendências de Desenvolvimento Regional e do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2010, p. 84-90).

A proposta principal que se tira do documento é a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial, que busque dar resposta a essas questões todas, relacionadas às disparidades regionais.

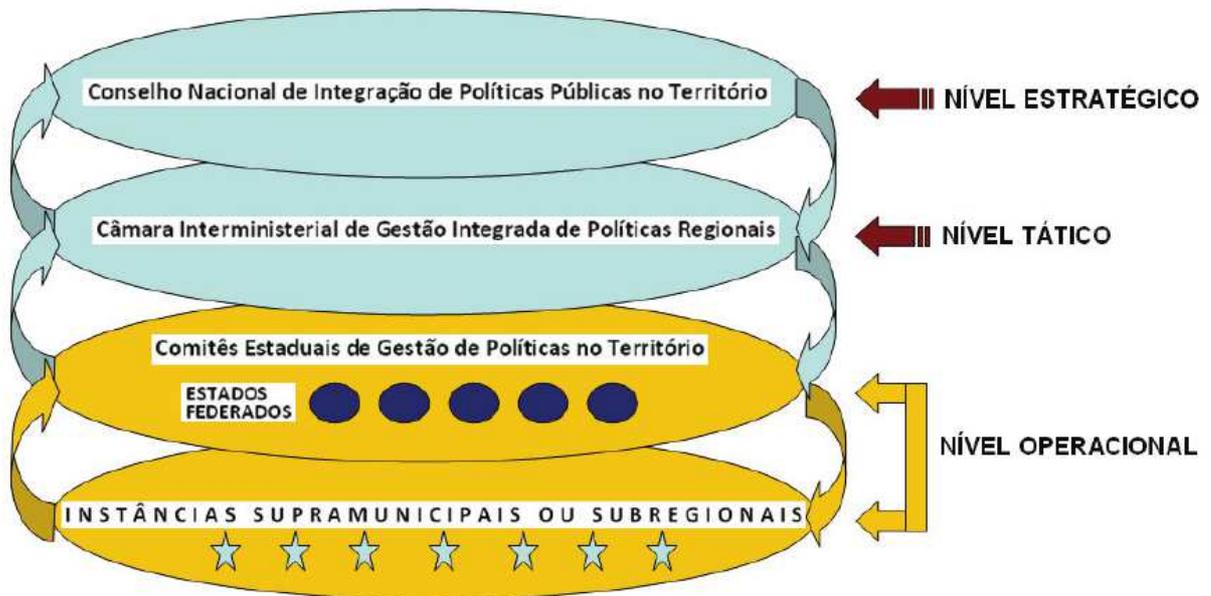
O Sistema é proposto na forma de uma superestrutura institucional que viabilize a PNDR enquanto política de Estado, articulando instituições cuja política tenha impacto direto e indireto no desenvolvimento regional, e também a promoção do diálogo entre as instâncias federal, estadual e municipal para uma ação compartilhada (BRASIL, 2010, p. 93).

31

Se referem aos grupos sub-regionais prioritários, apresentados no Mapa 1.

O Sistema deverá ser estruturado a partir de quatro instâncias de deliberação e gestão, duas no âmbito federal, uma no âmbito estadual e uma quarta no âmbito supramunicipal: 1. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, em nível estratégico; 2. A Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais, em nível tático; 3. Os Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território, cuja criação estaria afeta à decisão das Unidades da Federação; 4. Na forma de associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais, comitês de bacias e demais organizações que atuem territorialmente, com distintos focos e interesses, mas que extrapolem o âmbito municipal. No Esquema 1 pode ser observado os principais componentes do Sistema (BRASIL, 2010, p. 93-96).

Esquema 1 – Desenho Esquemático do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional



Fonte: Brasil (2010)

Ainda mais do que naquele primeiro momento o papel das instituições ganha ainda mais destaque nesse novo “modelo de governança”. A grande aposta passa a ser o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional com instituições de diversos níveis. Sobre os Encaminhamentos e Sugestões do documento, uma primeira proposta é a realização de uma Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, abrangendo todo o território nacional.

3.3.1 Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional

A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) foi pensada como espaço de reflexão, avaliação e aprofundamento das discussões sobre desenvolvimento regional no País, e tinha por finalidade a promoção de um debate do qual o resultado fosse princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, de acordo com o site do MI.

A CNDR aconteceu em meio a um conjunto de outras conferências sobre as mais diversas temáticas, como proposta de democratização, no entanto não era democracia de fato, visto que não havia deliberação, apenas consulta sobre esses diversos temas. E muitas delas, como a de Desenvolvimento Regional, lançavam um documento de referência indicando os caminhos que as discussões deveriam perseguir.

A CNDR previa etapas Estaduais, Macrorregionais e uma etapa Nacional, culminando no resultado das discussões. Em julho de 2012, saiu um *Documento de Referência*, contendo uma série de pontos de o que se pretende com a PNDR a partir de então. Vale ressaltar que quase 10 anos depois do seu lançamento para debate em 2003, a política ainda não estava firmada.

Muitas outras diretrizes são propostas no documento e muitas mais, saíram como resultado da Conferência, mas já temos muitos elementos que norteiam a PNDR, ao menos no que se refere aos documentos oficiais do governo, e do MI. Resta-nos agora, avaliar os limites do que foi proposto no âmbito do que foi proposto, ou seja, avaliar o que eles propuseram e não deram conta de cumprir, e também fazer a crítica aos limites de avaliação do problema e proposta de solução.

Vale dizer que mesmo depois da conferência, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional não foi criado, nem a PNDR se transformou num sistema, como proposto.

3.3.2 Dificuldades da Política Nacional de Desenvolvimento Regional se Firmar

No período em que Dilma esteve à frente da presidência da república, a PNDR não esteve em melhor situação que na gestão seu antecessor, as dificuldades permaneceram. O MI ficou aos cuidados de Fernando Bezerra de Sousa Coelho (PSB-PE)³², que em fala à

32

Fernando Bezerra Coelho assumiu o MI em 1 de janeiro de 2011, permanecendo até 1 de outubro de 2013. Ele já tinha entregado sua carta de demissão à Dilma desde 19 de setembro, um dia depois de o PSB ter anunciado a sua saída da base do governo (MONTEIRO; RIBEIRO, 2013).

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado destacou, aquilo que já dissemos, que a nova PNDR deve trabalhar com três grandes objetivos: Primeiramente implementar um novo modelo de governança, com a criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional; em segundo lugar trabalhar de acordo com um pacto de metas, para que cada área do governo tenha uma meta para desenvolver o território que está abaixo da média nacional; e por fim, buscar a aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, incluído na reforma tributária (DA REDAÇÃO, 2013).

Para o próximo passo da PNDR, a Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional se tornou elemento central, visto que da sistematização das contribuições da conferência deveria sair as propostas para nortear os próximos passos da PNDR. Dessa forma seria encaminhado na forma de projeto de lei ao Congresso Nacional para instituir a nova PNDR, ou PNDR Fase II.

Depois da saída de Fernando Bezerra, a pasta ficou ao encargo de Francisco Teixeira³³ com experiência na área de Recursos Hídricos, monitorou de perto as obras da transposição do São Francisco, mas sem grandes avanços nem na PNDR, nem na transposição.

No segundo mandato inconcluso de Dilma, por conta do Golpe Institucional, o Ministro da Integração Nacional foi Gilberto Occhi³⁴, com um curto período em que estiveram José Rodrigues Pinheiro Dória (PP)³⁵ e Josélio de Andrade Moura, até Dilma ser afastada da presidência da República.

Voltando a distinção dos limites da política sobre dois parâmetros, dentro dos limites do que foi proposto pode-se dizer que as dificuldades políticas do segundo mandato de Dilma podem nos ajudar, em certa medida, a entender o não avanço da PNDR, em relação ao que se propunha. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, que seria o principal órgão de gestão da PNDR não foi criado. A PNDR II, concebida a partir das propostas da Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional, foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo Senador Fernando Bezerra Coelho (Ex-ministro da Integração) em 2015 na forma de Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, mas desde desse ano não avança.

33 Ele já ocupava desde 2012, o cargo de secretário de Infraestrutura Hídrica no governo da presidente Dilma, com a saída de Fernando Bezerra, assumiu a MI, e permaneceu entre 1 de outubro de 2013 e 1 de janeiro de 2015.

34 Gilberto Occhi foi indicação do PP, permanecendo no cargo até 13 de abril de 2016, quando esse partido rompeu com a base do governo.

35 Nomeado para comandar interinamente o Ministério da Integração Nacional, ele pediu demissão do cargo no mesmo dia em que sua nomeação foi publicada no Diário Oficial da União (MATOSO; BRASIL, 2016). Outra versão dos fatos diz que Dilma tornou sem efeito o decreto que o havia nomeado, pela manhã desse mesmo dia (RIBEIRO, 2016).

Observando os limites do que foi proposto, fica claro que mesmo que tivesse obtido sucesso na criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, seria apenas mais um conselho, sem poder político deliberativo ou financeiro para avançar no enfrentamento das disparidades regionais.

3.4 Qual o Impacto na PNDR no Nordeste?

Tentando fazer uma avaliação mais detida da PNDR, pensando, por exemplo, nas obras de ampliação e modernização da infraestrutura e logística regional, que estão ilustradas no Mapa 3, podemos verificar como e a quantas andam os projetos.

A duplicação da Rodovia Translitorânea BR 101 – que integra o litoral nordestino desde o Rio Grande do Norte até o leste da Bahia (indo muito até o Sul do País) com vista o escoamento da produção da agroindústria canavieira, indústrias e serviço, e em especial o turismo – encontra-se concluída no Rio Grande do Norte, e na Paraíba, ainda em construção em Pernambuco, segundo site do DNIT (DNIT, 2016), mas esse não é cenário total, em Alagoas, por exemplo, as obras estavam paradas desde 2013, devido o processo de licitação ter sido judicializado por uma empresa que não foi declarada vencedora no certame, e assim o contrato não pôde ser assinado (PORTAL BRASIL, 2016).

Sobre a Ampliação da Ferrovia Norte-Sul, incluindo à ferrovia já existem trechos de Barcarena/PA a Açailândia/MA e de Ouro Verde/GO a Panorama/SP, encontra-se com eixos operacionais. Em 2014 foi inaugurado o primeiro trecho em Goiânia, mas só em 2015 houve a primeira viagem comercial oficial, onde o trem (composto de três locomotivas, carregando 80 vagões de farelo de soja) saiu de Anápolis/GO em direção ao Porte de Itaqui, em São Luís/MA. As obras não estão imunes as denúncias de irregularidades, o Ministério Público Federal em Goiás (MPF-GO) ofereceu denúncia contra oito pessoas suspeitas de superfaturar a Ferrovia Norte-Sul no estado, por exemplo (RESENDE, 2015).

Outra grande promessa era a construção da Ferrovia Transnordestina, que previa a construção de mais de dois mil quilômetros de estrada de ferro em bitola larga Nordeste a fora. No entanto 10 anos após início das obras o pouco que foi construído está abandonado, de acordo com uma equipe do Jornal do Comercio que percorreu mais de 2 mil quilômetros por onde deveria passar a ferrovia (BELFORT, 2016). Além disso, a obra desrespeita povos tradicionais, no Piauí, por exemplo, a Justiça Federal determinou a suspensão das obras da Ferrovia Transnordestina, no trecho entre as cidades de Trindade/PE e Eliseu Martins/PI, por

violação aos direitos da comunidade Quilombola de Contente, localizada no município de Paulistana/PI (REDAÇÃO G1, 2016).

Em relação à modernização e ampliação dos portos, considerando o Complexo Industrial e Portuário de Suape em Pernambuco, como exemplo, o que se observou, entre outros problemas, foram graves danos ambientais, entre 2009 a 2013. O site da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) de Pernambuco apontou 24 autos de infração aplicados ao Complexo de Suape, entre advertências por escrito, suspensão parcial ou total de atividade e multa (COUTINHO, 2013).

A rede de gasoduto do Nordeste encontra-se em fase de negociações para ser vendida pela Petrobras, ainda em estágio embrionário, e deve ser esperada somente em 2017 (GAIER, 2016).

A transposição do rio São Francisco, mesmo depois de anos de obras, e milhões de reais, ainda não está em pleno funcionamento, a água flui apenas em 85 km dos 477 km do projeto, 18% do total. Obras que começou a sair do papel em 2007, diante do atraso o então ministro da Integração (de Dilma), Fernando Bezerra Coelho foi ao Senado em 2012 explicar o atraso da obra: problemas como erros no projeto original, problemas com empreiteiras, falta de fiscalização, desapropriação do terreno (LUPINA, 2017).

As obras, de maneira geral, têm estado em atraso e não tem cumprido papel para o qual foram pensadas.

Trazendo alguns dados para dialogar com os cenários esperados após a “implementação” da PNDR no Nordeste, podemos verificar em relação ao PIB, por exemplo, que a participação do Nordeste no PIB Brasileiro aumentou, mesmo que lentamente, sua importância, chegando a 13,6%, em 2012, como se pode constatar nos dados da Tabela 4, bem abaixo do cenário desejado, mas dentro do cenário projetado.

Esse aumento da participação está relacionado com a forma que o Nordeste foi afetado pela crise econômica internacional de 2008. Uma vez que devido ao seu menor envolvimento em relações econômicas com o exterior, os impactos da crise se manifestaram de maneira mais suave, e com menor impacto do que no Brasil (FARIAS; ARAÚJO, 2013).

Também se deve considerar a ampliação dos gastos públicos, expansão do crédito, medidas tributárias expansionistas de recorte anticíclico que auxiliaram na recuperação parcial e temporária da economia nordestina durante o agravamento da crise ao longo desse período (FARIAS; ARAÚJO, 2013). Diante disso se percebe que a boa resposta do Nordeste está mais relacionada com a política em geral que teve boa resposta da região, devido a suas particularidades, do que em uma estratégia de desenvolvimento para a região.

Observando atentamente os números do Nordeste ao longo dos anos, na tabela 4, vê-se o salto de 13,1%, em 2008 para 13,5% em 2009. Nesse ano, de agravamento da crise, o PIB brasileiro registou uma queda de 0,2% no seu PIB, o que pode ter influenciado no aumento da participação do PIB nordestino no brasileiro, estando ligada à sua boa resposta relativa à crise capitalista internacional, e não as políticas de desenvolvimento.

Tabela 4 – Participação percentual das Grandes Regiões no PIB (2002 – 2012)

Grandes Regiões	Participação percentual no Produto Interno Bruto (%)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3	5,4	5,3
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5	13,4	13,6
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3	55,4	55,4	55,2
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5	16,2	16,2
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3	9,6	9,8

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Sobre o nível de desemprego do Brasil e do Nordeste, como se pode acompanhar na Tabela 5, a redução do desemprego no Nordeste foi menos expressiva.

Tabela 5 – Nível de Desemprego no Brasil e no Nordeste (2002 – 2015)

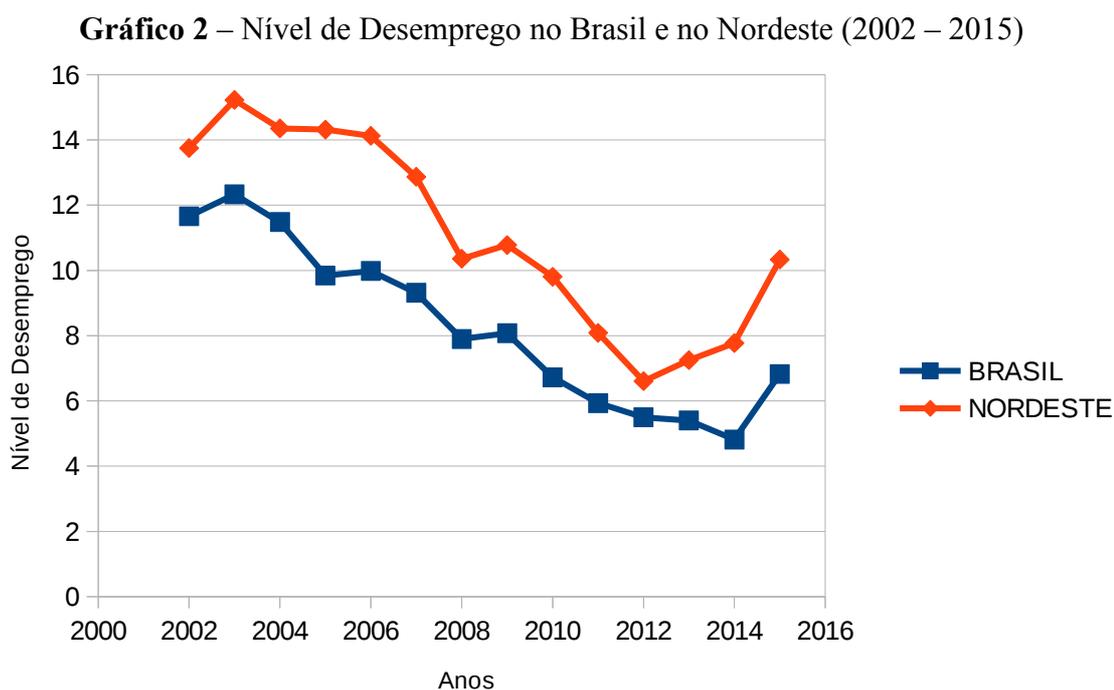
ANO	BRASIL %	NORDESTE %
2002	11,66	13,75
2003	12,33	15,23
2004	11,48	14,35
2005	9,84	14,32
2006	9,98	14,13
2007	9,32	12,87
2008	7,90	10,36
2009	8,08	10,78
2010	6,73	9,81
2011	5,93	8,09
2012	5,50	6,61
2013	5,40	7,25
2014	4,82	7,78
2015	6,82	10,33

Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Emprego (mar. 2002-dez. 2015)
[elaboração própria]

Fica bastante claro no Gráfico 2, que ilustra os dados dessa tabela, como o nível de desemprego no Nordeste, por mais que tenha caído, e se aproximado do nível brasileiro em 2012 está longe de corresponder aos 6,4% desejados para 2010, e 5,9% para 2015. E mesmo longo do cenário tendencial previsto, de 8,1% e 5,7% respectivamente para esses anos.

Estamos usando os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, que considera a taxa de ocupação na semana de referência, das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por regiões metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre) entre março de 2002 e dezembro de 2015³⁶. Consideramos Nordeste, então, o valor médio entre Recife e Salvador.

Estamos considerando o desemprego nas regiões metropolitanas, o que não representa toda a dinâmica da região, que têm níveis de atividade econômica muito inferior à grandes centros como Recife e Salvador. Diante disso entende-se que a situação é ainda menos promissora do que aparece no gráfico.



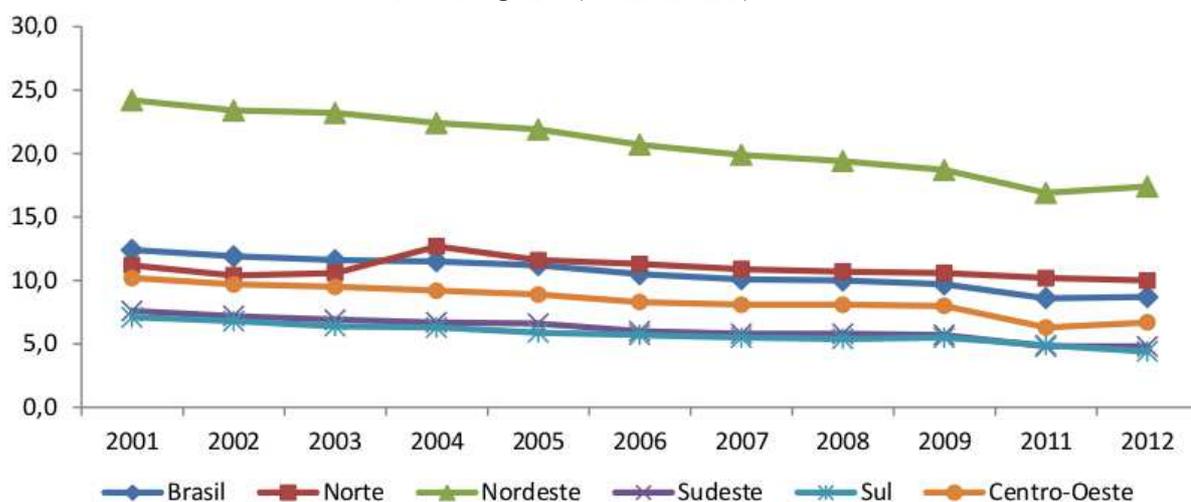
Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Emprego (mar. 2002-dez. 2015)
[elaboração própria]

Outro dado alarmante sobre o Nordeste Brasileiro é a taxa de analfabetismo, que como mostramos no Gráfico 3, está muito superior ao que se pode encontrar nas outras regiões, e no Brasil em média. Podemos constatar isso através dos dados do *Relatório Educação Para*

³⁶ Estão disponíveis no site do IBGE, na seção da Pesquisa Mensal de Emprego, os dados entre março de 2002 e fevereiro de 2016. Para não utilizar os dados de apenas 2 meses representando o ano, adotamos dezembro de 2015 como fim do nosso recorte temporal.

Todos no Brasil (2000-2015). Salta aos olhos a distância do Nordeste, mesmo que venha em processo de queda, ainda é um enorme abismo a ser superado.

Gráfico 3 – Taxa de analfabetismo da população de 15 ou mais anos de idade para Brasil e Regiões (2001 – 2012)



Fonte: Brasil (2014)

Retirado dos Microdados do PNAD (IBGE)

Outro elemento que podemos trazer para a discussão é a Esperança de Vida ao Nascer, que no Nordeste em 2010 era uma das piores do Brasil, ficando atrás somente da região Norte, e no que se refere aos homens era a pior, com 67,15% de esperança de vida para os meninos que nascem.

Tabela 6 – Esperança de vida ao nascer, por sexo, segundo as Grandes Regiões (1980 – 2010)

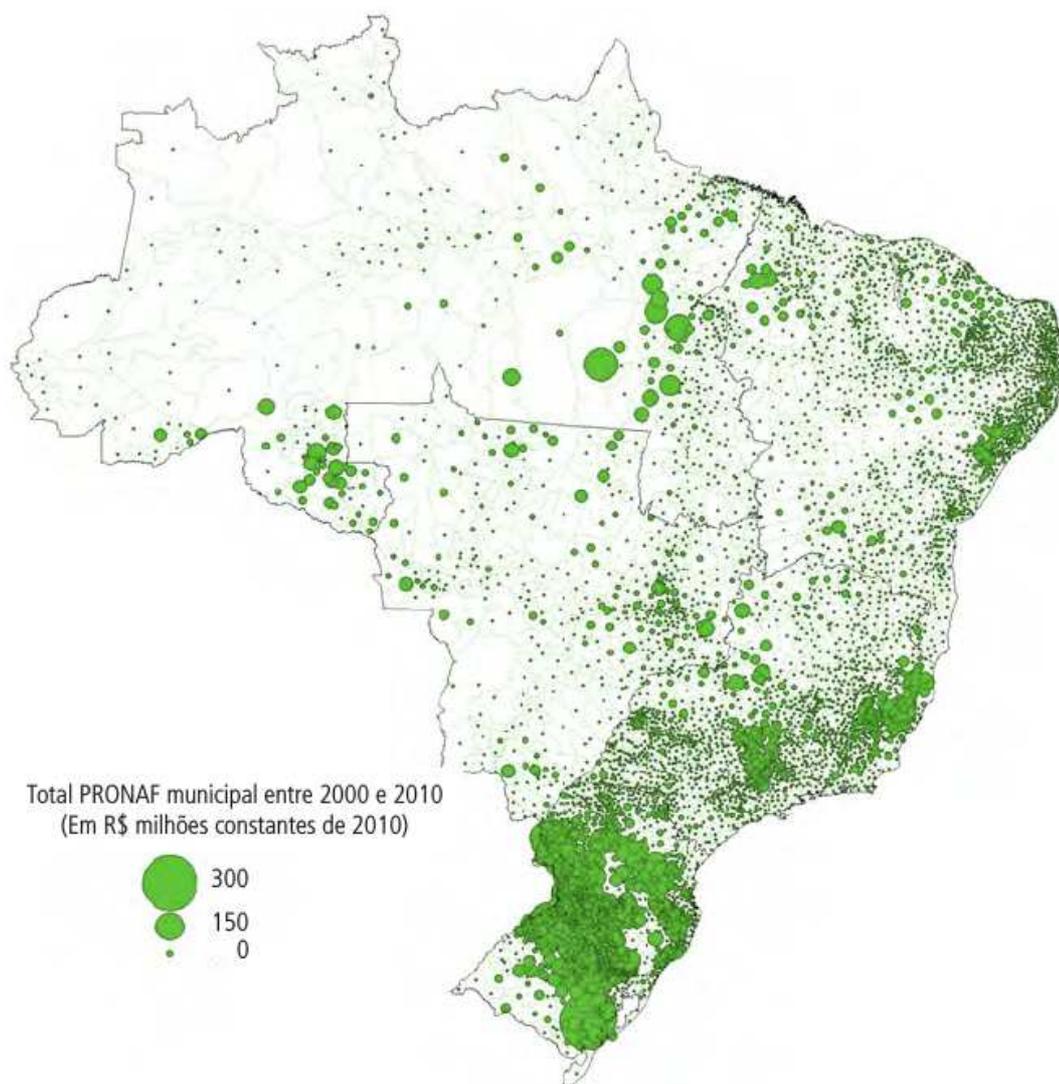
Grandes Regiões	Esperança de vida ao nascer								
	1980			2010			Acréscimos 1980/2010		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Brasil	62,52	59,62	65,69	73,76	70,21	77,38	11,24	10,59	11,69
Norte	60,75	58,18	63,74	70,76	67,57	74,36	10,01	9,39	10,62
Nordeste	58,25	55,4	61,27	71,2	67,15	75,41	12,95	11,75	14,14
Sudeste	64,82	61,68	68,23	75,4	72,09	78,65	10,58	10,41	10,42
Sul	66,01	63,26	69,07	75,84	72,57	79,12	9,83	9,31	10,05
Centro-Oeste	62,85	60,51	65,6	73,64	70,43	77,08	10,79	9,92	11,48

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Um dado interessante, que não faz parte do nosso objeto de análise especificamente, mas é profundamente ilustrativo para ser fazer a discussão, é a distribuição de recursos do

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) entre 2000 e 2010 no território brasileiro, como está ilustrado no Mapa 6. Vê-se claramente o favorecimento da Região Sul, em detrimento das demais. E mesmo no Nordeste os recursos se mostram relativamente concentrados na Zona da Mata e Litoral, e aparece profundamente escasso em diversas áreas do interior nordestino.

Mapa 6 – Distribuição espacial de recursos do PRONAF (2000 – 2010)



Fonte: Castro, Resende, Pires (2014)

Dados do MDA

Os entusiastas da experiência desenvolvimentista “clássica”, que acreditam na melhora das condições de vida dentro do sistema capitalista, como Wilson Cano³⁷, por exemplo, fazem a crítica aos governos petistas, pela ausência de políticas de desenvolvimento econômico. Ele

³⁷ Em entrevista a Arruda (2010).

crítica a ausência de um Estado planejador, e coloca que o país depois que adotou as políticas neoliberais, está focado na exportação de produtos básicos e sofreu uma regressão na estrutura produtiva, na indústria, na estrutura do PIB. Entende o PAC, apenas como um conjunto de projetos, e não vê muita diferença entre esse e o *Avança Brasil* de FHC. Sobre a PNDR ele acha interessante, mas não vê meio de dar certo sem investimento em política econômica.

Wilson Caro, ainda destaca a impossibilidade de se firmar a PNDR diante da política macroeconômica, que foi adotada no Brasil desde o Plano Real, e principalmente o tripé macroeconômico adotado em 1999, e tem se mantido nos governos petistas. Essas políticas se transformaram numa “camisa de força” para qualquer política econômica, no dizer dele. O insucesso das políticas regionais está relacionado com a inexistência de interesse que antes havia, dessa forma mesmo que essas políticas figurem na agenda pública, está mais como retórica do que como proposta decisória (CANO, 2017).

Podemos intender esse interesse, apontado por Wilson Cano, como sendo de classe visto que o projeto desenvolvimentista estava diretamente relacionado com a hegemonia do capital industrial.

Além dessas críticas, que podemos incorporar em parte, visto que essas políticas de desenvolvimento têm limites intrínsecos, não podendo cumprir nem ao que se propõe, por conta da política macroeconômica adotada, que impede uma atuação intervenção planejada.

Desde uma perspectiva marxista, fazemos a crítica a toda a lógica neoinstitucionalista, sob a qual está pensada a PNDR, que privilegia o papel das instituições nos processos sociais e nas políticas, ao invés de analisar a correlação de força entre as classes sociais, que explica em grande medida o não sucesso das políticas.

Sobre a perspectiva neoinstitucionalista, peguemos o Conviver, por exemplo, que entende a pobreza e demais problemas do Semiárido como sendo mantido “*devido ao inadequado processo de gestão das políticas públicas implementadas na região*” (BRASIL, 2009, p. 9). E toda PNDR que aposta fortemente na criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, Grupos de Trabalho Interministerial, Fóruns, Agências, Conselhos, Consórcios, e etc.

O problema é que essa perspectiva neoinstitucionalista, desconsidera completamente os interesses das classes sociais, que para nós são determinantes para as ações do Estado, considerando o bloco no poder, e a classe ou fração de classe hegemônica. A hegemonia do grande capital financeiro, mantém a política macroeconômica inalterada, em seu benefício, enquanto que as outras políticas figuram de maneira retórica, e os avanços que se vê na PNDR

são em função daquelas frações da burguesia interna, principalmente o agronegócio, muito pouco em relação às classes subalternas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas característicos da região Nordeste têm sido atribuídos a diferentes razões. A partir delas, o Estado brasileiro, dentro de profundas limitações que se colocam, tem atuado no combate a seca, pretendendo industrializar a região, e mais recentemente intencionando criar instituições e instâncias de representação que busquem o desenvolvimento do Nordeste.

O nosso referencial teórico pretendeu dar conta de apontar a natureza do problema, que normalmente é visto de maneira parcial. O desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo periférico no Brasil aconteceu gerando grandes bolsões de desigualdade na periferia nacional. A formação do Estado brasileiro relegou ao Nordeste e as classes subalternas nordestinas a posição de atrasados, reproduzindo formas pré-capitalista ou sub-capitalistas de exploração do trabalho, principalmente no campo, mas não só.

Desde fins da década de 1950, políticas de desenvolvimento têm sido aplicadas ao Nordeste, como se viu. No entanto, depois da implantação do neoliberalismo nos anos 1990, essa questão foi abandonada para que fosse resolvida pelo mercado, sem sucesso como se poderia esperar. Nos governos petistas a discussão da questão regional voltou à pauta, ainda que de maneira limitada e marginal dentro da agenda do governo.

Uma caracterização dos governos do PT, nos mostra que o “neodesenvolvimentismo” dos governos petistas foi na verdade um esforço de conciliação dos interesses de diferentes classes, sob a hegemonia do grande capital financeiro internacional e nacional. Apesar de a hegemonia ter permanecido inalterada, frações da burguesia interna melhoraram sua posição no bloco no poder, com destaque para aquelas ligadas ao agronegócio e construção civil. Um fenômeno interessante, que não pode ser negado, é que as classes subalternas também tiveram uma melhora relativa na sua condição de vida, seja pelo mínimo de acesso aos serviços públicos, pelos programas de transferência de renda ou ainda pelo crescimento real do salário mínimo.

Essa tentativa de conciliação de classes mostrou seu esgotamento ao longo do segundo governo de Dilma, e o conseqüente golpe institucional, fruto da chegada da crise capitalista mundial na América Latina com mais força, se tornou imperativo para as classes hegemônicas um forte ajuste de matriz liberal de profundo ataque aos trabalhadores.

Agora nos remetemos ao título, há uma nova política nacional de desenvolvimento regional dos governos petistas? Esse trabalho é um esforço de contribuir para compreensão das dificuldades que a PNDR dos governos petistas teve em se firmar, e dos problemas de

concepção. O objetivo que propomos foi de estudar os limites da Política Nacional de Desenvolvimento Regional dos governos petistas, com o duplo interesse de avaliar o alcance da política dentro do que ela se propõe e os limites da própria política.

Diante disso, como se pôde verificar ao longo do trabalho, a PNDR, que em fins de 2003 foi lançada como a grande aposta de política para diminuir os desequilíbrios regionais, ocupou lugar marginal dentro dos governos petistas.

Sobre o Nordeste, especificamente, também foi elaborada uma proposta, lançada em 2006, com elementos diversos, dando atenção principalmente a ampliação e melhoria infraestrutura logística da região. Como pudemos observar essas obras tem estado em atraso e/ou não tem cumprido o papel para o qual foram pensadas. Em relação ao Semiárido, área que sofre fortemente os impactos climáticos das estiagens, as estratégias pensadas colocavam o foco no micro, pensando no desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais e também na resolução dos problemas por meio de implantação de instituições, como a criação de fóruns, agências, conselhos, consórcios. Como se um novo gerenciamento pudesse dar conta de resolver os problemas e responder ao atraso gerado pela própria dinâmica de classes e de disparidades do próprio capitalismo.

A PNDR que supostamente foi pensada como a grande proposta política, dentro dos governos petistas, para dar conta de debater a questão regional, resgatando algumas expressões e intenções que possam remeter ou lembrar o desenvolvimentismo “clássico”, teve grandes dificuldades para se firmar e dar respostas a essa questão, e a política ficou relegada a uma posição marginal. E mesmo na dimensão territorial outras políticas, como o Programa Territórios da Cidadania, tiveram maior destaque dentro do âmbito do governo.

Diante disso, pode-se constatar que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional em muito pouco avançou no que se propôs. Sem mencionar os problemas de concepção na política, as dificuldades políticas envolvendo o Ministério da Integração Nacional, inclusive casos de corrupção, e a marginalidade da PNDR que se reflete nos dados que apresentamos.

Apenas para ilustrar o que já foi colocado no capítulo 3, a participação do PIB nordestino no PIB nacional aumentou muito pouco. Em relação ao desemprego, por mais que tenha uma trajetória descendente até 2012, com o agravamento da crise aumenta em nível maior do que o brasileiro. Sobre o analfabetismo, no Nordeste, sente-se com mais força, do que em qualquer outra região, o peso da falta de educação.

Pode-se dizer que essas políticas têm o limite colocado pela própria lógica de acumulação, não podem cumprir o que se propõe (que dirá resolver o problema das disparidades regionais), em grande medida por conta da política macroeconômica

herdada/adotada, incompatível com qualquer atuação intervenção planejada. Além disso, com a hegemonia do bloco no poder pertencendo ao grande capital financeiro, que mantém a política macroeconômica inalterada, em seu benefício, enquanto que as outras políticas figuram de maneira retórica. Sobre os poucos avanços que se verifica no Nordeste, vê-se que aconteceram em função daquelas frações da burguesia interna, principalmente, o agronegócio, e em muito pouco estão relacionadas com a melhoria das condições de vida das classes subalternas.

Em relação a PNDR, vê-se a falta de motivação, de interesse de classes para a política se firmar. Essa política macroeconômica, que atende aos interesses da fração hegemônica no bloco no poder, impõe limites às políticas de desenvolvimento.

Além disso, a aposta nas instituições para resolver os dilemas da população nordestina, impede de perceber (propositadamente ou não) que a reprodução das condições de pobreza está relacionada com a manutenção do poder das classes dominantes locais, e que o atraso nordestino faz parte do processo de desenvolvimento desigual do próprio capitalismo periférico, em relação com a divisão nacional do trabalho e a divisão internacional do trabalho que o Brasil está submetido.

A superação dos problemas deve passar, então, pela superação do sistema de exploração e a concentração fundiária deve ser combatida. Tendo em vista uma sociedade que prime não pelo aumento da lucratividade dos capitais regionais, e dos que migram para a região em busca de condições de exploração mais favoráveis, mas sim pela emancipação das classes subalternas.

Além dessa dimensão, vive-se, não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina, o fim de alguns desses governos que emergiram com a crise do neoliberalismo, e um giro à direita na superestrutura política, com o golpe institucional em 2016 consolidado no Brasil. As frações burguesas, mesmo as beneficiadas nos governos petistas, não se contentaram com os benefícios que tiveram nesses governos. Cabe ficar de olho no que vai acontecer, observar a dinâmica da luta de classes, especialmente depois de consolidado o golpe institucional no Brasil e o fim do ciclo petista no governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Basilio. Brasil tras el triunfo de Lula. **Estrategia Internacional**. n. 19, 2003. Disponível em: <<<http://www.estrategiainternacional.org/Brasil-tras-el-triunfo-de-Lula?lang=es>>> Acesso em: 15 fev. 2017.

AGUIAR, Jórisa Danilla Nascimento. Teoria pós-colonial, estudos subalternos e América Latina. **Estud. sociol.** Araraquara, n.41, p.273-289, 2016.

ALIAGA, Luciana. Revolução Passiva e desenvolvimento: a análise gramsciana sobre o processo de modernização do Estado na periferia do capitalismo. In: Congresso Latinoamericano de Ciência Política - ALACIP, 8, 2015. Lima. **Anais Eletrônicos...** Lima: Pontificia Universidade Católica do Peru, 2015. p. 1-19

ALMEIDA, José Elesbão; ARAÚJO, José Bezerra de. Um modelo Exaurido: O caso da SUDENE. In. GRASEL, Dirceu; SOUZA, Antônio Ricardo de. (org.). Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico no Brasil: **Perspectivas Nacional e Regional**. Cuiabá: EdUFMT, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In. SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, Manoel Correia de. Uma visão autêntica do Nordeste. In. FREYRE, Gilberto. **Nordeste**: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil [recurso eletrônico]. São Paulo: Global, 2013. Formato: ePub. Paginação irregular

ARAÚJO, Tania Bacelar. Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?. In. AFFONSO, Rui Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.) **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. Por uma Política Nacional De Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.

ARRUDA, Danilo Raimundo de. **Quinze Anos Sem Política Regional**: Uma Análise dos Planos do Governo Federal para o Nordeste de 1994 a 2009 [dissertação]. João Pessoa: PPGE/UFPB, 2010.

Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). **Balança Comercial Brasileira de 2015 Positiva, mas encolhida**. Rio de Janeiro: EAB, 2012. Disponível em: <<<http://www.aeb.org.br/noticia.asp?Id=3898>>> Acesso em: 21 mai. 2016.

_____. **Balança Comercial Brasileira no vermelho**. Rio de Janeiro: EAB, 2014.

_____. **Radiografia Comércio Exterior Brasil**: Passado, Presente e Futuro. Rio de Janeiro: EAB, 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional: da “letra da lei” ao sentido do texto. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v.16, n.1, p. 37-50, jan./jun. 2012

BOITO JR. Armando. A burguesia no governo Lula. **Revista Crítica Marxista**. Campinas, n. 21, p. 52- 76. nov. 2005.

BOITO JR. Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas - "O acordo social necessário. Pode o Brasil ter uma estratégia nacional de desenvolvimento?", 9. 2012. São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF: 2010.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI**. Recife, PE: 2006.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta para discussão**. Brasília, DF: 2003.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Documento de Referência: I Conferências Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: 2012.

_____. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido**. Brasília, DF: 2005

_____. Secretaria de Programas Regionais. **Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido**. Brasília, DF: 2009.

_____. Ministério do Interior. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. 2ª Edição. Recife: 1967.

_____. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015: Versão Preliminar**. Brasília, DF. 2014.

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 5, p. 5-31, nov. 1995.

CABALLERO, Mario; JUÁREZ, Martín; GALVEZ, Lucía. Mexico: La larga marcha zapatista hacia el Congreso. **Estrategia Internacional**. n. 17, 2001. Disponível em: <<<http://www.ft.org.ar/estrategia/ei17/mexico.htm>>> Acesso em: 15 fev. 2017.

CAMPOS, Arnaldo de; ALVES, Adriana Melo. O Programa Água para Todos: Ferramenta poderosa contra a pobreza. In: CAMPELLO, Tereza, FALCÃO, Tiago, COSTA, Patricia Vieira da. (org.) **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CANO, Wilson. “A desindustrialização no Brasil”. **Textos para discussão**. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, nº 200, jan. 2012.

CANO, Wilson. Apresentação. In. MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. (org). **Desenvolvimento regional no Brasil** : políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 - 1970**. São Paulo: UNESP, 2007

_____. Furtado e a questão regional no Brasil in: TAVARES, Maria da Conceição (org.), **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2000, p. 93-120.

_____. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Texto para Discussão** n. 177. IE/UNICAMP, Campinas, mai. 2010

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **Da Esperança à Crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste** [dissertação]. Campinas: UNICAMP, 2001.

CARVALHO, Soraia de. **Estado e luta de classes na Bolívia**: Uma análise comparativa entre a Assembleia Popular de 1971 e a Constituinte de 2006-2009 [tese]. Campina Grande: UFCG, 2016.

_____; AGUIAR, Jórisa Danilla Nascimento. Mariátegui e as táticas de frente única. **Lutas Sociais**. São Paulo, vol.17 n.30, p.108-122, 2013.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; SILVA, Jorge Luiz Mariano da. **Programa Bolsa Família e o Nordeste**: Impactos na renda e na educação nos anos de 2004 e 2006. Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, n. 1, p. 99-128, 2013.

CERQUEIRA, Jackson B. A. de. Uma Visão do Neoliberalismo - Surgimento, Atuação e Perspectivas. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 39, p.169-189, jul./dez. 2008

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A Esfinge e o Faraó**: A política regional do governo Lula (2003-2010) [tese]. Campinas: UNICAMP, 2014.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão Agrária no Brasil, 1950-2003 in. JACCOUD, Luciana (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

_____. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. Jaccound, L (ed). **Questão social e política social no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90

_____. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em Debate**. n. 2, p.111-125, jan./abr. 2010.

DEMIER, Felipe. A lei do desenvolvimento desigual e combinado de León Trotsky e a intelectualidade brasileira: breves comentários sobre uma relação pouco conhecida. **Outubro**, São Paulo, n. 16, p. 75-107, jul./dez. 2007.

DINIZ FILHO, Luis Lopes. Contribuições e equívocos das abordagens marxistas na geografia econômica: um breve balanço. **Terra Livre**, São Paulo, n. 18, p. 143-160. jan./jun. 2002.

FARIAS, Dailson Batista de; ARAÚJO, José Bezerra de. O Nordeste do Brasil e a Crise Econômica do Início do Século XXI. **Revista Brasileira de Administração Política**, nº 6, p. 113-140, 2013.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975a.

_____. Anotações Sobre o Capitalismo Agrário e Mudança Social no Brasil. In. FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975b.

_____. Natureza e Significado do Materialismo Histórico. In. FERNANDES, Florestan. **Marx, Engels, Lenin: História em Processo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FERNANDES, Florestan. O que é Revolução. In. FERNANDES, Florestan; PRADO JR. Caio. **Clássicos sobre a Revolução Brasileira**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. Neoliberalismo y sectores dominantes. **Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

FREYRE, Gilberto. **Manifesto regionalista**. Recife: FUNDAJ, Ed. Massangana, 1996. p.47-75.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, Álvaro Antônio. Agricultura e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Os debates nas décadas de 50 a 70. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 11, p. 198-222, 1990.

GRAMSCI, Antonio. **A Questão Meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Cadernos do Carcere – Vol. 1**: Introdução ao estudo de filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

_____. **Cadernos do Carcere – Vol. 3**: Maquiavel. Notas Sobre o Estado e a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. **Cadernos do Carcere – Vol. 5**: O *Risorgimento*. Notas Sobre a História da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza: n. 4, p. 387-432, out./dez. 1997.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica no Nordeste**. Recife: Massangana, 1989.

HARVEY, David. A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In. HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 41-71

HIRSCHMAN, Albert Otto. Os Problemas do Nordeste Brasileiro. In: HIRSCHMAN, Albert Otto. **Política Econômica na América latina**. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1963.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: O Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 143-183, 2009.

JULIÃO, Francisco. Que São Ligas Camponesas?. In. WELCH, Clifford A.; MALAGODI, Edgard; CAVALCANTI, Josefa S. B.; WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (org.). **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas – Vol. 1**. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: NEAD, 2009. p. 271-297.

KARAN, Ricardo Antônio de Souza. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. **Inc. Soc.**, Brasília, DF, v. 6 n. 1, p.33-51, jul./dez. 2012.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

KOHAN, Néstor. **Gramsci para principiantes**. Buenos Aires: Era Naciente, 2004.

LIMA, Marcos Costa. Desenvolvimento e Globalização na Periferia: o elo perdido. **Perspectivas**, São Paulo, v. 32, p. 15-46, jul./dez. 2007.

LOWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. Tradução de Henrique Carneiro. **Actuel Marx**, Paris, n. 18, p. 73-80, 1995.

MACIEL, David. O Governo Collor e o Neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, n. 11, p. 98-108, 2011.

MALAGODI, Edgard. **Notas Epistemológicas e Metodológicas sobre a teoria dialética** [tese]. Campina Grande: UFPB, 1993.

MARKUSEN, Ann R. Região e regionalismo - um enfoque marxista. **Espaços e Debates**. n. 2, p. 61-99, 1981.

MARX, Karl; ENGELS, Frederich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Striner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2007. Formato: ePub. Paginação irregular

MARX, Karl. **As Formações Econômicas Pré-capitalistas**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

_____. **As lutas de classes na França** [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2012. Formato: ePub. Paginação irregular.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, Karl. **Introdução à Crítica da Economia Políticas** [texto de abertura dos Grundrisse, 1857/58]. In. DANTAS, Gilson; TONELO, Iuri (org.). *O Método em Marx*. São Paulo: Edições IRSKA, 2016.

_____. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOLINA, Eduardo. Ecuador, Bolivia, Argentina: Lucha de masas y autoorganización. **Estrategia Internacional**. n. 17, 2001. Disponível em: <<<http://www.ft.org.ar/estrategia/ei17/ei17americalatina.htm>>> Acesso em: 15 fev. 2017.

MORAES, João Quartim de. A Natureza de Classe do Estado Brasileiro. In. PINHEIRO, Milton (org.). **Ditadura: o que resta da transição** [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2014. Formato: ePub. Paginação irregular.

MOTTA, Luiz Eduardo. Nico Poulantzas: Para Além do Conceito de Estado Moderno. **Quaestio Iuris**. n. 2, p. 406-415, 2014.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOVACK, George. **A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado** [recurso eletrônico]. São Paulo: Rabisco Criação e Propaganda, 1998. Formato: HTML. Paginação irregular Disponível em: <<<https://www.marxists.org/portugues/novack/1968/lei/index.htm>>> Acesso em 19 Fev. 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. **A questão regional: a hegemonia inacabada**. Estudos Avançados. São Paulo, n. 18, p.43-63, 1993.

_____. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 2a Edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977

OLIVEN, Ruben George. **A Parte e o Todo: A diversidade cultural no Brasil-Nação**. Petrópolis: Vozes, 1992

PEREIRA, Laurindo Mékie. A questão regional no pensamento de Antonio Gramsci e Celso Furtado. **Topoi**, n. 18, p. 48-66, jan.-jun. 2009.

_____. Reflexões sobre a atualidade e operacionalidade do materialismo histórico nos estudos das identidades regionais. **Historia & Perspectivas**. Uberlândia, n. 40, p. 117-150, jan./jun. 2009.

POULANTZAS, Nicos. Internacionalização das Relações Capitalistas e o Estado-Nação. In. POULANTZAS, Nicos. *As Classes Sociais no Capitalismo Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JR. Caio. **A Revolução Brasileira & A Questão Agrária no Brasil** [recurso eletrônico]. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. Formato: ePub. Paginação irregular

QUEIRÓS NETO, José Batista. Neoliberalismo e o bloco no poder no Brasil durante o governo Lula. In: Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina, 5., 2013. **Anais Eletrônicos...** Londrina: UEL, 2013. p. 132-146

_____. **O Bloco no Poder no Brasil durante o Governo Lula (2003 – 2010)** [dissertação]. Campina Grande: PPGCS/UFCG, 2015.

ROCHA, Dom Jaime Vieira (org.). **Anais do I e II Encontros dos Bispos do Nordeste** (Campina Grande, 1956 / Natal, 1959). Sob os Signos da Esperança e da Responsabilidade Social. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

ROJAS, Gonzalo Adrián; CASTILLO, Christian. Crises, Fim de Ciclo dos Governos “Pós-Neoliberais” e Luta de Classes na América Latina. In: Encontro de Grupos de Estudos e Pesquisas Marxista – EPMARX, 7., 2015. Campina Grande. **Anais Eletrônicos...** Campina Grande: UFCG, 2015. p. 1-18

ROJAS, Gonzalo Adrián. A crítica da razão populista: Bonapartismo e democracia nos governos “pós-neoliberais” latino-americanos?. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciências Política, 2014, Brasília (DF). **Anais Eletrônicos...** Brasília: ABCP, 2014. p. 1-21

ROJAS, Gonzalo Adrián. **Os Socialistas na Argentina (1880-1980):** Um século de Ação Política [tese]. São Paulo: PPGCP/USP, 2006.

ROMANO, Manolo; SANMARTINO, Jorge. Crisis de Dominio Burgues: Reforma e Revolucion en Argentina. **Estrategia Internacional**. n. 18, 2002. Disponível em: <<<http://www.ft.org.ar/estrategia/ei18/ei18regimen.htm>>> Acesso em: 15 fev. 2017.

SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma** [recurso eletrônico]. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013. Formato: ePub. Paginação irregular.

SAES, Décio Azevedo Marques de. As frações da classe dominantes no capitalismo: Uma reflexão teórica. In: PINHEIRO, Milton (org.). **Ditadura: o que resta da transição** [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2014. Formato: ePub. Paginação irregular.

SAMPAIO JR. Plínio de Arruda; SAMPAIO, Plínio de Arruda. Apresentação. In: FERNANDES, Florestan; PRADO JR. Caio. **Clássicos sobre a Revolução Brasileira**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SAMPAIO JR. Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012

SANTOS, Milton. O futuro do Nordeste: da racionalidade à contrafinalidade. In: GAUDÊNCIO, Francisco de Sales; FORMIGA, Marcos (orgs.). **Era da esperança: teoria e política no pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 99-107.

SANTOS, Nivalter Aires dos. **A Integração do Mercado Nacional e o Ciclo do Algodão na Paraíba: Impactos na Economia de Campina Grande (1910 – 1985)** [monografia]. Campina Grande: UFCG, 2013

SANTOS, Nivalter Aires dos. Movimento Regionalista e Geração Literária de 30: Uma Análise Gramsciana. In. 40º ANPOCS, 2016, Caxambu. **Anais Eletrônicos...** Caxambu, ANPOCS, 2016. Disponível em: <<<http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st02-8/10530-movimento-regionalista-e-geracao-literaria-de-30-uma-analise-gramsciana/file>>> Acesso em 16 fev. 2017.

_____. O papel do agronegócio no chamado “neodesenvolvimentismo” brasileiro. In. III Semana de Economia Política, 2016, Fortaleza. **Anais Eletrônicos...** Fortaleza, UFC, 2016. Disponível em: <<http://media.wix.com/ugd/5a1fa6_93f37b8be8f24c79b2a3cb4d04dd5297.pdf>> Acesso em: 16 fev. 2017.

SENA JR., Carlos Zacarias F. de. **Frente Única, Frente Popular e Frente Nacional:** anotações históricas sobre um debate presente. In: V Colóquio Marx e Engels, 2007, Campinas. Anais... Campinas: IFICH-UNICAMP, 2007.

_____. Gramsci: Mais Um Antitrotskyista?. **Revista Outubro**. n. 10, p. 49-68, 2004.

_____. Trotsky para gramscianos: apontamentos propositivos para estudos comparativos e intervenção política.. In: IV Clóquio Marx e Engels, 2005, Campinas. **Anais Eletrônicos...** Campinas: IFICH-UNICAMP, 2005.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro, in: FIORI. José Luís da Costa (org.), **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 2000. P. 449-489

TROTSKY, Leon. **A História da Revolução Russa:** Primeiro Volume – A Queda do Tzarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

VIEIRA, Flávio Lúcio R.. Estado e Questão Regional - Por uma Economia Política da Região. **Sæculum – Revista de História**. João Pessoa. n. 14, p. 139-156, jan./jun. 2006.

ZYLBERBERG (2008), R., S. **Transferência de renda, estrutura produtiva e desigualdade:** uma análise inter-regional para o Brasil [Dissertação].São Paulo: FEA/USP. 2008.

Vídeos:

CABRA marcado para Morrer. Direção de Eduardo Coutinho. Brasil: 1984. (1h55min). Disponível em: <<<https://www.youtube.com/watch?v=VJ0rKjLIR0c>>> Acesso em: 16. fev. 2017.

THE TROUBLED Land. Produção e direção de Helen Jean Rogers. Coordenação de William Starkey. EUA: American Broadcasting Company, 1964. (25min), preto e branco. Disponível em: <<<https://www.youtube.com/watch?v=6zTxCBiY7uE&feature=youtu.be&a>>> Acesso em 02 Abr. 2016.

Notícias:

HENRIQUE, Aura. Geddel é acusado de favorecer a Bahia quando era ministro de Lula.

Ultimo Segundo, 12 out. 2010. Disponível em:

<<<http://ultimosegundo.ig.com.br/eleicoes/geddel-e-acusado-de-favorecer-a-bahia-quando-era-ministro-de-lula/n1237747082313.html>>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

ANDRADE, Danial. Quem é Geddel Vieira Lima, provável ex-ministro de Temer?. **Esquerda Diário**. 20 nov. 2016. Disponível em: <<<http://www.esquerdadiario.com.br/Quem-e-Geddel-Vieira-Lima-provavel-ex-ministro-de-Temer>>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

Assessoria de Imprensa do DNIT. Duplicação da BR-101 em Pernambuco encontra-se em ritmo acelerado. **DNIT**, 15 mar. 2016. Disponível em:

<<<http://www.dnit.gov.br/noticias/duplicacao-da-br-101-em-pernambuco-encontra-se-em-ritmo-acelerado>>>. Acesso em 29 dez. 2016.

BELFORT, Angela Fernanda. Ferrovia Transnordestina está inacabada após 10 anos de obras.

Jornal do Comércio. 3 jul. 2016. Disponível em:

<<<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2016/07/03/ferrovia-transnordestina-esta-inacabada-apos-10-anos-de-obras-240495.php>>>. Acesso em 29 dez. 2016.

COUTINHO, Katherine. MPPE diz que supressão de mangue em Suape afetou fauna marinha. **G1**, 17 nov. 2013. Disponível em:

<<<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/10/mppe-diz-que-supressao-de-mangue-em-suape-afetou-fauna-marinha.html>>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

DA REDAÇÃO. Dilma explica atrasos nas obras de transposição do Rio São Francisco.

Paraíba Online. 29 jun. 2016. Disponível em: <<<http://paraibaonline.net.br/dilma-explica-atrasos-nas-obras-de-transposicao-do-rio-sao-francisco/>>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

DA REDAÇÃO. Nova política garante desenvolvimento regional em 10 anos. **Portal**

Vermelho. 13 mar. 2013. Disponível em: <<<http://www.vermelho.org.br/noticia/208300-1>>> Acesso em: 11 fev. 2017

FABRINI, Fábio. TCU: Rio é o estado que recebe menos verbas federais para prevenção a

desastres. **O Globo**. 7 abr. 2010. Disponível em: <<<http://oglobo.globo.com/rio/tcu-rio-o-estado-que-recebe-menos-verbas-federais-para-prevencao-desastres-3027916>>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

GAIER, Rodrigo Viga. Venda de unidade de gasodutos da Petrobras no Nordeste ficará para 2017, dizem fontes. **UOL Notícias**. 09 set. 2016. Disponível em:

<<<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2016/09/09/venda-de-unidade-de-gasodutos-da-petrobras-no-nordeste-ficara-para-2017-dizem-fontes.htm>>>. Acesso em 29 dez. 2016.

LUPINA, Bruno. Por que a transposição do São Francisco demora tanto para ficar pronta.

Nexo Jornal. 20 Jan. 2017. Disponível em:

<<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/20/Por-que-a-transposi>

%C3%A7%C3%A3o-do-S%C3%A3o-Francisco-demora-tanto-para-ficar-pronta>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

MATOSO, Felipe; BRASIL, Gioconda. Interino da Integração Nacional pede demissão, diz assessoria. **G1**. 14 abr. 2016. Disponível em:

<<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/04/interino-da-integracao-nacional-pede-demissao-diz-assessoria.html>>> Acesso em: 11 fev. 2017.

MONTEIRO, Tânia; RIBEIRO, Luci. Diário Oficial traz exoneração de ministro ligado ao PSB. **Estadão**. 02 out. 2013. Disponível em:

<<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,diario-oficial-traz-exoneracao-de-ministro-ligado-ao-psb,1081181>>> Acesso em: 11 fev. 2017

Portal Brasil. Obras de duplicação da BR 101, em Alagoas, serão retomadas. **Portal Brasil**, 24 nov. 2016. Disponível em: <<<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/11/obras-de-duplicacao-da-br-101-em-alagoas-serao-retomadas>>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

REDAÇÃO G1, Justiça manda suspender parte das obras da Transnordestina no PI e PE. **G1**, 2 dez. 2016. Disponível em: <<<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2016/12/justica-mandar-suspender-parte-das-obras-da-transnordestina-no-pi-e-pe.html>>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

RESENDE, Paula. Após adiamento, trem parte de Goiás ao Maranhão pela Ferrovia Norte-Sul. **G1**. 10 dez. 2015. Disponível em:

<<<http://g1.globo.com/goias/noticia/2015/12/apos-adiamento-trem-parte-de-goias-ao-maranhao-pela-ferrovia-norte-sul.html>>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

RIBEIRO, Luci. Dilma anula nomeação de ministro do PP e Josélio Moura é novo titular da integração. **Estadão**. 15 abr. 2016 Disponível em:

<<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-anula-nomeacao-de-ministro-do-pp-e-joselio-moura-e-novo-titular-da-integracao,10000026110>>> Acesso em: 11 Fev. 2017.

SOARES, Guilherme de Almeida. "Cirão das Massas" ou mais um político a serviço dos ricos? Quem é Ciro Gomes afinal?. **Esquerda Diário**. 23 jun. 2016 Disponível em:

<<<http://www.esquerdadiario.com.br/Cirao-das-Massas-ou-mais-um-politico-a-servico-dos-ricos-Quem-e-Ciro-Gomes-afinal>>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

TREVIZAN, Karina, Censo Agropecuário já havia sido adiado por corte no orçamento. **G1**, 18 abr. 2016. Disponível em:

<<<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2016/04/censo-agropecuario-ja-havia-sido-adiado-por-corte-no-orcamento.html>>> Acesso em 17 fev. 2017.