

11º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA  
31/07/2018 a 03/08/2018 – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Área temática:  
POLÍTICA E ECONOMIA

**FEDERALISMO BRASILEIRO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
PREDOMINÂNCIA DA ECONOMIA OU DA POLÍTICA NO PROCESSO  
DECISÓRIO?**

Luciléia Aparecida Colombo

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP-Araraquara)

Curitiba, 2018

# FEDERALISMO BRASILEIRO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PREDOMINÂNCIA DA ECONOMIA OU DA POLÍTICA NO PROCESSO DECISÓRIO?

*Luciléia Aparecida Colombo*

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o federalismo brasileiro a partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE,) em 1959, passando pela Constituição de 1988, especialmente no que tange às experiências de políticas públicas de desenvolvimento regional até os anos 2012, contemplando, desta forma, uma evolução histórica de intervenções governamentais para o tratamento das desigualdades regionais. Procuramos destacar também as iniciativas das políticas adotadas pelos governos petistas, grandes entusiastas do desenvolvimento regional. A metodologia empregada será oriunda de fontes primárias e secundárias, constando de livros, artigos e trabalhos acadêmicos na temática desenvolvida. O presente trabalho justifica-se, sobretudo, porque o federalismo no Brasil sofreu grandes alterações, especialmente em decorrência das mudanças processadas pela Constituição de 1988, que, entre outras novidades, instituiu um terceiro nível federativo: os municípios. Ademais, a descentralização – tônica da Constituição de 1988 – permitiu uma intensa divisão de poderes, cujo movimento confundiu-se com a própria ideia de democracia. Há que se destacar, entretanto, que o Brasil conviveu com dois movimentos distintos: ora com a centralização, ora com a descentralização. No período militar, por exemplo, a centralização foi completa, adequando o aparelho estatal aos ditamos do regime autoritário. Na redemocratização, a descentralização foi a responsável por também dificultar as competências e os encargos dos entes subnacionais de maneira clara. Aliados a estas questões, o ponto crucial na análise do federalismo brasileiro é a grande desigualdade regional observada principalmente no Nordeste, a região que apresenta os mais altos índices de desigualdade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdades regionais. Federalismo. Desenvolvimento regional.

## INTRODUÇÃO

O debate sobre as políticas adotadas pelos diferentes governos na promoção do desenvolvimento regional são antigas e adotam diferentes desenhos institucionais ao longo do tempo. Entretanto, no caso brasileiro, dadas as grandes assimetrias federativas e regionais, a definição de desenvolvimento regional nunca foi completamente homogênea no imaginário brasileiro. Entretanto, há que se considerar que de uma maneira ou de outra, a temática sempre ocupou a pauta das agendas governamentais, com maior ou menor ênfase.

Esta importância do desenvolvimento regional nas diferentes agendas governamentais deve-se ao fato de que nossas desigualdades sempre tiveram uma importância central no planejamento governamental. Neste sentido, o reconhecimento público de nossas assimetrias regionais impulsionou a criação de mecanismos para solucioná-los, amenizá-los ou simplesmente, para que os governos inserissem a temática em suas agendas, para terem um retorno político satisfatório. Entretanto, convém destacarmos neste trabalho porque alguns governos deram ênfase ao desenvolvimento regional, enquanto outros simplesmente os trataram de maneira secundária e aleatória, incorporando-os em suas pautas econômicas. Afinal, o que prevalece nas escolhas públicas para a agenda regional? Elementos políticos ou econômicos?

Para responder a esta questão, é importante destacarmos, em primeiro lugar, que a centralidade da temática deve-se ao fato de que alguns governos consideram a resolução das questões regionais peça central, enquanto outros não. Neste sentido, conforme ressalta Subirats (2006):

En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre “lo que se debe resolver”. En ese programa o agenda detectaremos muchos temas recurrentes y pocas novedades (SUBIRATS, 2006, p. 207).

Neste sentido, o nascimento e desenvolvimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e de outras instituições do desenvolvimento regional nos anos 50 mostram a centralidade política que a temática adotava a partir daquele momento. Parte deste entendimento reside no fato de que o pensamento nacional-desenvolvimentista impulsionou, nos anos 50, ações sistemáticas do Estado sobre o desenvolvimento nacional, priorizando o planejamento abrangente, incentivando tanto os investimentos estatais considerados básicos quanto aqueles que demandavam mais recursos

públicos, como aqueles relacionados com a infraestrutura, especialmente a construção de vias e rodovias. Um dos aspectos centrais do nacional-desenvolvimentismo residia na ênfase na industrialização planejada como um dos caminhos para a resolução de nosso subdesenvolvimento, conforme apontou BIELSCHOWSKY (1988). Investir na industrialização para a superação da pobreza e da desigualdade brasileira eram as prerrogativas a serem perseguidas naquele momento.

O projeto desenvolvimentista teve seu apogeu com a confecção do Plano de Metas, do presidente Juscelino Kubitschek, o qual previa um intenso desenvolvimento de construção de estradas, do financiamento do setor hidrelétrico e da prioridade para a indústria nacional do petróleo. O lema do plano de metas era o desenvolvimento de 50 anos em 5, dadas as prioridades estruturantes do plano em questão. Entretanto, se por um lado havia uma grande euforia em torno das mudanças anunciadas através do Plano de Metas, em contrapartida, o Nordeste ganhava notoriedade pelas secas de 1952 e 1958, as quais passaram a serem usadas, inclusive, como parte do programa eleitoral dos governadores. Estes atores, que despontavam com grande preponderância no processo decisório, acusavam o governo federal de priorizar a construção de Brasília e a concretização do Plano de Metas, em detrimento do abandono das regiões mais pobres, especialmente do próprio Nordeste.

Além destes problemas políticos evidentes, outros percalços de natureza institucional também pressionavam o então Presidente Kubitschek. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) mostrava-se cada vez mais incapaz de resolver os problemas emergenciais da seca, além de estar envolvido em casos de corrupção, como denunciado pelo próprio Celso Furtado, em um documento datado de 1962, no qual dizia claramente que apesar de tão grandes esforços, os resultados para o controle das secas sempre foram muito pequenos, o que afetava, fundamentalmente, a própria natureza do desenvolvimento nordestino:

Pois não podemos fugir à realidade que aí está: não obstante esse esforço, o Nordeste não encontrou o caminho do desenvolvimento. Pelo contrário, com a população cresceram a pobreza e a fragilidade social, transformando-se a região na mais vasta zona de miséria do hemisfério ocidental (FURTADO, 1962, p. 2).

Neste sentido, a seca de 1958 foi um elemento midiático e facilitador para a introdução do problema regional na agenda governamental, pois representava uma ameaça importante para o Governo Federal, especialmente sua perda de controle na região Nordeste. É possível visualizar neste ponto específico o conceito de Subirats (2006), onde ressalta que situações

emotivas traduzem-se muitas vezes em políticas públicas, dado o caráter emergencial da mesma:

En líneas generales, podría afirmarse que un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en “problema público” y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación: (...) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.) (SUBIRATS, 2006, p. 206).

Temos, neste ponto específico, a concretização da emergência das políticas, como definido por Monteiro (2006):

As políticas diferem umas das outras, entre outros aspectos, pela sua emergência ao longo do processo decisório. Em processos decisórios rotineiros (v.g., processo orçamentário), as ações dos policy-makers já são, em geral, programadas de início. Sua efetivação apenas aguarda o tempo apropriado, dentro de um cronograma mais ou menos formalizado. Assim também ocorre com a operação de certos instrumentos de política em determinadas conjunturas: tudo que o policy-maker tem que decidir é a dosagem ou mistura desses parâmetros cuja atuação é típica naquelas conjunturas (MONTEIRO, 2006, p. 271).

A criação da SUDENE, em 1959 foi, assim, a representação de resolução dos problemas do Governo Federal naquele momento. Além disso, era importante para amortizar os conflitos revolucionários que surgiam, especialmente a atuação das Ligas Camponesas, como salientou Hirschman (1963).

Quanto ao processo decisório, a SUDENE servia como uma espécie de instituição facilitadora para os trâmites burocráticos, resolvendo os conflitos coletivos e permitindo a articulação de todos os governadores de estados nordestinos em torno de uma pauta comum. Através do seu Conselho Deliberativo, a SUDENE foi capaz de aglutinar demandas divergentes da região, e tal instância permitia, ademais, a diminuição dos custos de transação (NORTH, 1990). O seu Conselho Deliberativo (CONDEL) funcionava como uma instância com capacidade para organizar os interesses dos atores políticos, definindo estratégias comuns, com capacidade para influenciar o resultado de políticas regionais. Além disso, a grande inovação do CONDEL era produzir formas de cooperação institucional, evitando que os governadores tivessem ações individuais dentro do federalismo, a exemplo do que ocorre hoje com a guerra fiscal. Com o intuito de promover uma representação democrática dos atores envolvidos, o CONDEL era também bastante heterogêneo quanto à sua composição: possuía um representante de cada um dos governadores dos estados nordestinos, além de alguns

representantes do Governo Federal, de empresários, trabalhadores, membros do Banco do Nordeste e pelo Secretariado responsável pelo desenvolvimento regional.

Entretanto, apesar de um desenho institucional que se vislumbrava promissor, a experiência da SUDENE teve vida curta: o período militar remodelou consideravelmente todas as suas competências, transformando-a em uma instituição apenas de acompanhamento e execução das iniciativas federais. O próprio desenvolvimento regional foi alterado sobremaneira, como veremos no tópico seguinte.

## 1. OS ANOS DE CHUMBO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Com a ascensão dos militares ao poder, os instrumentos financeiros da SUDENE foram diluídos em diversos setores antes não contemplados, como reflorestamento, pesca, turismo, voltados também para a região amazônica e não somente para o Nordeste, como outrora. Além disso, em 1970 também houve uma grande seca, que fazia com que o nordeste destoasse dos projetos do “milagre econômico”, preconizados pelos militares. Novamente, a região passava a ocupar o centro das atenções dos militares, que evitavam uma possível ruptura ao projeto de legitimação do regime autoritário devido à magnitude das desigualdades nordestinas.

Além disso, a agenda dos militares destoava em grande medida da anterior, principalmente a partir do Governo Médici, com a amplitude dos planos nacionais, consubstanciados principalmente no I Plano Nacional de Desenvolvimento; entretanto, tais planos não tinham nenhum direcionamento para as questões regionais, ao contrário: a estratégia dos militares foi ampliar o crescimento através de um desenvolvimento econômico nacional integrado, buscando articular todas as regiões para respaldar os pressupostos de tal plano. Nesse sentido, os planos regionais de desenvolvimento como os produzidos pela SUDENE passaram a ser apenas pontos específicos dos planos nacionais, deixando de serem aprovados pelos governadores e, portanto, esvaziando as reuniões do CONDEL. A SUDENE perdeu força como uma instituição articuladora e como elaboradora dos planos regionais. Os Planos Diretores da instituição foram substituídos pelos Planos de Desenvolvimento do Nordeste, o qual previa uma articulação da região ao projeto econômico nacional, visando o aumento do PIB e o crescimento econômico. A região deixava de ser o lócus privilegiado do planejamento regional e passava a ser somente um agente passivo do desenvolvimento nacional.

O Governo Médici adotou novos instrumentos para modernizar a baixa produtividade da agricultura nordestina através de dois incentivos: o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste

(PROTERRA). Estes instrumentos econômicos visavam diminuir a desigualdade na distribuição da terra, fomentando, concomitantemente, a integração nacional. O esvaziamento da SUDENE nesta época foi enorme, o que se expressou nas reformulações das pastas ministeriais. O Decreto n. 71.353, dizia textualmente:

Art. 6º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais” (BRASIL, 1972, p. 3).

Neste sentido, o papel da SUDENE no processo decisório era apenas residual, sem uma explicitação clara de seus objetivos e metas. Com o avanço dos governos militares, permaneceu a indefinição da SUDENE. O governo de Geisel (1974-1979), por exemplo, permanecia com os pressupostos de superação da desigualdade, buscando uma integração do nordeste com as demais regiões. Durante este governo foi elaborado também o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual previa estimular uma integração regional, sem uma definição precisa de quais os apontamentos para as regiões. Durante o II PND, o planejamento regional passou a ser processado através dos chamados “Programas Especiais”<sup>1</sup>, cujos objetivos giravam em torno da irrigação, para o estímulo à agricultura e do combate às secas.

A SUDENE permaneceu com suas prerrogativas alteradas, atuando como executora e fiscalizadora das ações federais, sem qualquer prerrogativa dentro do processo decisório. Os pressupostos do desenvolvimento regional passaram a ser a integração e a coesão nacional, sem nenhuma vinculação com o combate às desigualdades regionais, claramente um retorno à fase hidráulica, como bem definiu Carvalho (1979). A fase de planejamento, como podemos inserir a SUDENE dos tempos de Furtado, parece ter-se esgotado.

## 2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A QUESTÃO REGIONAL: EUFORIA OU FRUSTRAÇÃO?

A redemocratização do Brasil representou um passo importante para a democratização das políticas públicas, por um lado, e a expectativa sobre os rumos do desenvolvimento regional, de outro. A manutenção do sistema federativo foi uma das preocupações dos parlamentares constituintes, os quais decidiram torná-lo cláusula pétrea,

---

<sup>1</sup> Alguns dos Programas Especiais foram: Polonordeste, Proálcool, Projeto Sertanejo e o Projeto Nacional de Irrigação (Prohidro).

através da explicitação no Texto Constitucional, conforme o inciso I do § 4º do artigo 60, o qual determina o seguinte: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado” (BRASIL, 1988).

Além da explicitação do federalismo, é inegável um segundo ponto referente à Constituição de 1988: a descentralização, que trouxe à tona os municípios, até então unidades não legitimados no federalismo brasileiro. Neste sentido, governadores e prefeitos passaram a ser atores políticos fundamentais, com poder de proposição de agenda e com amplo domínio sobre incentivos e recursos financeiros. A questão regional também ganhou uma dimensão significativa, especialmente em dispositivos constitucionais que previam o repasse de renda para as regiões menos favorecidas, através dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE, FCO), legitimados pelo Artigo 159.<sup>2</sup> Entretanto, tais inovações caminhavam em paralelo a uma questão que permaneceu, desde o regime militar: o enfraquecimento das instituições de desenvolvimento regional, conforme apontou Bercovicci (2003) em seu trabalho mais recente. Entretanto, as críticas ao modelo constitucional adotado não foram poucas. Como ressalta Monteiro Neto (2013):

O movimento de descentralização federativa, entretanto, não teve curso efetivo, nem tampouco a questão regional ganhou relevância. Operaram na contracorrente da descentralização a necessidade de levar adiante a estabilização macroeconômica com o Plano Real em 1994 e o saneamento das finanças públicas federais e subnacionais no restante da década, o que veio a exigir recentralização de recursos e de autoridade decisória nas mãos do governo federal (MONTEIRO NETO, 2013, p. 122).

Entretanto, apesar da euforia do momento, a política regional continuou indefinida e sendo executada unicamente pelas transferências constitucionais previstas no Texto. O debate girava em torno da partilha dos Fundos, perdendo-se uma oportunidade de inserir a temática regional na agenda governamental de maneira mais efetiva e com algum grau de participação social e até mesmo *accountability*. Há que se destacar que a descentralização foi confundida com a democracia, na qual depositava-se a crença de maior eficácia e eficiência das políticas públicas. Entretanto, este processo de descentralização não veio acompanhado de um programa coerente, explicitando os passos e os objetivos desta descentralização, o que fez com que a União tomasse as rédeas deste movimento, tornando-se um ator político fundamental para o processo de descentralização, que visava, em grande

---

<sup>2</sup> Através de tal dispositivo, a União ficava obrigada a repassar 3% para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assegurando ao Semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região. Neste sentido, embora de maneira não planejada, a Carta de 1988 estimulou a redução das desigualdades regionais



medida, desarticular todo o regime anterior, calcado na centralização de recursos e de poder, alicerçando, assim, o projeto dos militares.

O resultado do processo descentralizador observado no Brasil se expressou de maneira sistemática nos impactos no federalismo brasileiro, o qual, principalmente após a década de 1990, adquiriu um contorno de crise federativa, principalmente com a perda gradual da capacidade do governo federal de regular e implementar políticas públicas. Segundo Affonso (1995), o conflito federativo observado atualmente tem sido um jogo de empurra, entre a União e os entes subnacionais, através de processos de descentralização de programas e projetos, sem uma definição mais clara de competências e encargos de cada ator federado dentro do processo decisório. Além disso, entre as esferas subnacionais, há uma disputa velada em torno de recursos e de incentivos fiscais, de maneira muitas vezes predatória, conforme já salientou Abrúcio e Costa (1999). Ainda de acordo com Silva e Costa (1995): “Deriva daí uma visão na qual os recursos sempre são insuficientes, e estados e municípios estão sempre credores perante um Governo Federal que, por suposto, teria a responsabilidade de transferir recursos indefinidamente” (SILVA; COSTA, 1995, p. 271).

A grande dualidade presente na Carta de 1988 é que, enquanto o Texto foi claro ao delimitar a preocupação com as desigualdades regionais, por outro lado, deixou uma lacuna importante no que tange à capacidade de tratar as desigualdades regionais com o devido rigor, o que fez com que a década de 90 sentisse os efeitos diretos das decisões constituintes. Neste sentido, de acordo com Monteiro Neto (2013):

Findado, entretanto, o decênio dos 1990, o que se viu não foi um quadro de contínua expansão das disparidades regionais, mas, certamente, de indefinição da trajetória: houve momentos em que as regiões de menor nível de renda e produto perdiam participação para em seguida reconquistarem sua posição anterior. Na verdade, em face à conjuntura predominante de baixo crescimento econômico, elevada instabilidade das decisões do investimento privado e de retração do investimento público, não estava mais claro o que ocorreria a cada ano (MONTEIRO NETO, 2013, p. 128).

Neste sentido, a estrutura fundada pela Constituição de 1988 apesar de tentar organizar as questões regionais, deixou indefinida a participação do Governo Federal no planejamento de políticas regionais. Outros fenômenos decorrentes de tal lacuna começaram a aparecer, especialmente o fenômeno da guerra fiscal, a qual corrobora a crise federativa existente atualmente, provocada, em grande medida, pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional e pela ausência de incentivos à cooperação intergovernamental. Parte deste movimento permitiu uma paralisia decisória na área regional, e nos anos 90 não foi possível recolocar a pauta do desenvolvimento regional, conforme assinalado por Monteiro Neto (2013):

Na passagem da crise dos anos 1980 para a estabilização dos anos 1990, a visão que se consolidou para a política regional foi a de ineficácia, de baixa efetividade e concentradora de renda, além do que capturada por grupos políticos oligárquicos. Todos componentes que contribuíram para sua desqualificação e desgaste político. Não por outra razão que nos governos democráticos dos anos 1990 e 2000, a questão real dos desequilíbrios regionais passou a ser tratada a partir de seus atributos sociais, os quais deveriam ser o foco da agenda social brasileira mais ampla. Os benefícios que a efetivação de uma agenda social em um país tão desigual e com contingentes de pobres tão elevados é algo que deve ser afirmado plenamente. A questão adicional que se coloca é se as melhorias no bem-estar promovidas pela política social por meio de transferências de recursos para regiões onde a pobreza é mais presente são duradouras. É possível imaginar que, sem concomitantes transformações nas estruturas produtivas regionais, as regiões mais pobres terão condições de garantir a sustentabilidade dos avanços sociais? (MONTEIRO NETO, 2013, p. 124).

Os anos 90, liderados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso destacou-se, em primeiro lugar, por promover um ajuste fiscal, buscando equilibrar a inflação e as contas públicas, e em segundo lugar, por alavancar seu projeto do Plano Real. As questões regionais foram deixadas em segundo plano, sem uma instituição que de fato as representasse. Neste sentido, o planejamento regional ficou restrito aos chamados Plano Plurianuais. Em 1996 foi implementado o chamado *Brasil em Ação*, composto de 42 projetos das mais variadas áreas, desde as sociais até as de infraestrutura e era previsto para os anos de 1996 a 1998, cujo objetivo maior era a inserção do Brasil na competitividade do comércio exterior. No segundo mandato do presidente houve a continuidade deste programa com o lançamento do chamado *Avança Brasil*, responsável pela condução de temas relevantes para a economia nacional, para os anos de 1998 a 2002. Tais programas não tinham um planejamento específico para a região nordeste ou as regiões mais pobres, como norte e centro-oeste, apenas indiretamente investia em infraestrutura, o que também tinha impactos em tais regiões.<sup>3</sup>

As críticas ao *Programa Brasil em Ação* foram várias, especialmente porque as medidas contidas no programa visavam áreas com algum dinamismo econômico, em detrimento daquelas sem nenhum atrativo que pudesse gerar algum desenvolvimento. Bacelar de Araújo (2005) resume bem, nesta passagem, o teor de algumas dessas críticas:

Quando se observa o Nordeste, nos investimentos do *Brasil em Ação*, destacam-se apenas os vales úmidos da fruticultura, o oeste graneleiro e o litoral do turismo. Ou seja, as áreas mais competitivas da região. É lá onde

---

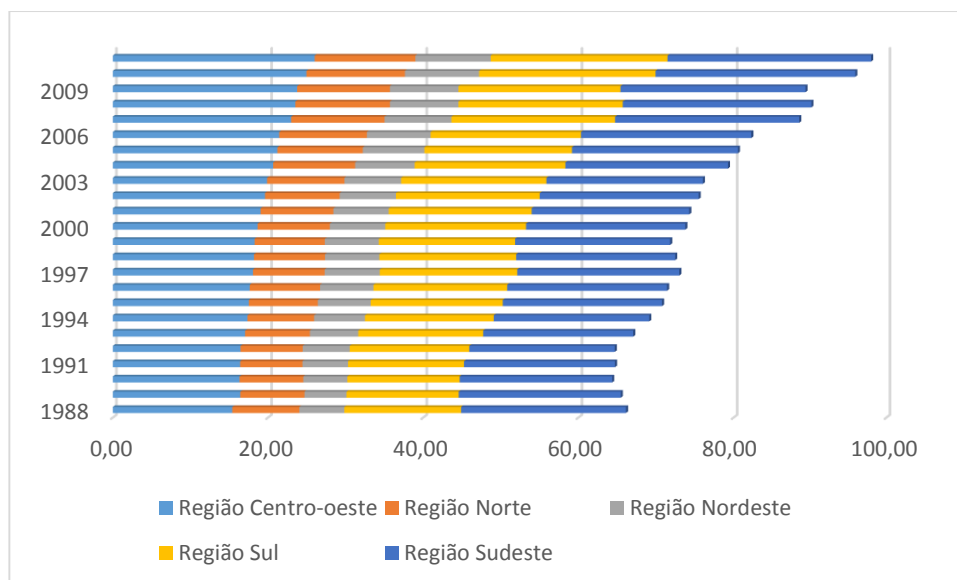
<sup>3</sup> Programas que tinham um impacto maior para o Nordeste e que podiam ser considerados de desenvolvimento regional foram o PROÁGUA, buscando tratar as questões climáticas da seca e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O PROÁGUA previa o abastecimento e consumo de água para as populações e também para fomentar a agricultura. Em relação ao PRONAF, o objetivo era gerar renda e fomentar a agricultura para os assentados da reforma agrária.

se estão construindo aeroportos, onde está a hidrovía do São Francisco e outros projetos (FÓRUM BNB de desenvolvimento, 2005, p. 229).

Sucessivamente ao programa *Brasil em Ação*, houve o *Avança Brasil*, também inserido no Plano Plurianual. A política nacional do Governo Fernando Henrique Cardoso passou a ser definida em torno dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, dando ênfase aos estados dinâmicos da federação brasileira. Monteiro Neto (2005), assinala que os critérios para o estabelecimento dos Eixos pautavam-se por alguns requisitos, tais como a qualidade dos transportes, a identificação clara das áreas dinâmicas, entre outros. Todavia, a grande questão é que as diretrizes contidas nos Planos Plurianuais não eram estratégias ou políticas de condução do combate das desigualdades regionais. Neste sentido, ao estar inserido na pauta dos Planos Plurianuais, as políticas regionais perdem sua capacidade de servirem como alavancas para a concretização de uma agenda regional, priorizando as particularidades e necessidades de cada região. A pauta dos anos 1990 era outra, embora as permanências das desigualdades regionais também contribuíssem para a emergência de iniciativas com poder de controlar tais assimetrias.

As desigualdades regionais foram constantes desde a Constituição de 1988 até os anos 2000, conforme podemos observar com o PIB *per capita* estadual:

Gráfico 1: PIB per capita estadual – 1988 a 2009



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPEADATA, 2018.

Para referendar os dados acima, quando observamos os dados do IDH das regiões, novamente o Nordeste aparece com os menores índices, provando que a região precisa de intervenções governamentais sistemáticas.

Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Humano – 1980 a 1991

Região	1980	1991
Região Centro-oeste	0,692	0,754
Região Norte	0,572	0,617
Região Nordeste	0,460	0,517
Região Sul	0,726	0,777
Região Sudeste	0,718	0,775

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA, 2018.

Ao desagregarmos os dados, observamos que os PIBs estaduais *per capita* dos estados nordestinos também são bem inferiores ao restante dos entes subnacionais, conforme podemos verificar pelos dados da tabela abaixo:

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano – Estados Brasileiros – 1991 a 2000

<b>Estado</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Acre	0,603	0,640
Alagoas	0,556	0,598
Amazonas	0,640	0,634
Amapá	0,649	0,666
Bahia	0,572	0,620
Ceará	0,563	0,616
Distrito Federal	0,801	0,842
Espírito Santo	0,653	0,719
Goiás	0,667	0,717
Maranhão	0,505	0,558
Minas Gerais	0,652	0,711
Mato Grosso do Sul	0,675	0,718
Mato Grosso	0,661	0,718
Pará	0,599	0,629
Paraíba	0,543	0,609
Pernambuco	0,599	0,643
Piauí	0,518	0,584
Paraná	0,678	0,736
Rio de Janeiro	0,731	0,779
Rio Grande do Norte	0,579	0,636
Rondônia	0,622	0,683
Roraima	0,696	0,682
Rio Grande do Sul	0,702	0,754
Santa Catarina	0,682	0,750
Sergipe	0,582	0,624

São Paulo	0,766	0,790
Tocantins	0,580	0,633

Fonte: Desenvolvido com dados exclusivamente obtidos da Plataforma IPEADATA, 2017.

Neste sentido, ganhou impulso a ideia de que era preciso retomar a agenda regional e com a ascensão de Luís Ignácio Lula da Silva, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, reacendia as esperanças para um olhar mais sistemático sobre as desigualdades regionais.

### 3. A POLITICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) DO GOVERNO LULA:

Com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, houve uma explicitação do retorno de um planejamento regional através da criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Diferentemente de outros períodos históricos, a PNDR previa uma política que tivesse o controle direto do governo federal, respeitando as particularidades de cada região brasileira. A proposta foi institucionalizada em 2007, através do Decreto no 6.047/2007, cuja implementação era responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. Ciro Gomes, então Ministro da Integração Nacional, explicitou as justificativas para o lançamento da PNDR, nestes termos:

No Brasil, as desigualdades regionais constituem um fator de entrave ao processo de desenvolvimento. A unidade da federação com o Produto Interno Bruto per capita (a preços de mercado) mais elevado supera em cerca de 9 vezes o da unidade pior situada neste indicador. Ora, essas diferenças de capacidade de produção refletem-se diretamente sobre as perspectivas de qualidade de vida das populações que residem nos estados mais pobres. As desigualdades possuem, assim, aguda expressão regional no Brasil, diferenciando os cidadãos também com relação ao seu domicílio e local de trabalho. O Ministério da Integração Nacional entende que o caminho de redução das desigualdades passa pela valorização da magnífica diversidade regional do país. Isso significa dizer que o problema regional brasileiro encontra uma via de superação na exploração consistente dos potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país (BRASIL, 2003, p. 7).

Juntamente com a proposta da PNDR, previa-se a recriação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste (SUDENE, SUDAM e SUDECO), uma reformulação nos Fundos de Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) e também a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional para a Amazônia (FDA) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). Os objetivos principais da política eram

o combate às desigualdades regionais, considerando os dinamismos econômicos e as potencialidades de cada região, em particular.

A inovação da PNDR residia em suas escalas de atuação, que eram três: *nacional, macrorregional e sub-regional*. Ao nível nacional, cabia ao governo federal identificar as escalas subsequentes de atuação, identificando as áreas prioritárias. Na escala macrorregional, eram elaborados os planos estratégicos de desenvolvimento, especialmente pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) até que a SUDENE e a SUDAM não fossem plenamente restabelecidas. Nas escalas sub-regionais destacavam-se duas áreas prioritárias: o semiárido nordestino e as faixas de fronteira. Dentro destes espaços subnacionais, havia a concretização da chamada *Mesorregião Diferenciada*, espaços através dos quais haveria as ações federais. Segundo os objetivos da política:

A agenda de ações dos programas regionais inclui: organização dos atores sociais e apoio à estruturação de instâncias de representação, bem como de instrumentos e mecanismos de ação sub-regional; infraestrutura de média e pequena escala; apoio à inovação e fortalecimento de arranjos produtivos locais; capacitação de recursos humanos; apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. É importante frisar que as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial (BRASIL, 2003, p. 16).

A partir da confecção da PNDR I, houve, em 2012, a *I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional*, realizada nos vinte e sete estados brasileiros, visando uma maior participação social na elaboração da PNDR II, que entraria em vigor a partir da finalização de tal conferência. O documento de referência de tal conferência denunciava as políticas públicas de modelo *top-down*, elaboradas unilateralmente pelo governo federal, sem a participação democrática das regiões. Além disso, o processo de globalização exigia novos posicionamentos do Estado, especialmente no que tange à sustentabilidade e ao efeito China, por exemplo<sup>4</sup>. Além disso, o documento da Conferência aponta, ainda, que as características do federalismo brasileiro com autonomia e descentralização, deve estimular a cooperação e a governança, buscando, assim, a equidade regional e a coesão. Neste sentido, os indicativos da Conferência do Desenvolvimento Regional indicavam as prerrogativas da PNDR II, que seriam: o combate às desigualdades inter e intra regionais, a partir de uma priorização de especificidades das regiões, valorizando as potencialidades internas.

---

<sup>4</sup> O efeito China pode ser compreendido, grosso modo, como o protagonismo deste país no comércio internacional, impactando nas economias dos países em desenvolvimento.

Algumas avaliações foram realizadas e publicadas por especialistas, tanto em relação à PNDR I e a PNDR II. Brandão (2013) aponta que:

Todas as políticas territoriais, sobretudo a PNDR, exigiriam o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado para fazer frente às variadas formas e expressões de desigualdade presentes no território nacional, que deveriam ser enfrentadas multiescalarmente (multinível de governo) e multi-instrumentalmente. Portanto, todas passam pela questão fundante do pacto federativo, enquanto coalizão e convenção territorializada do poder e capacidade de estruturação e organização sociopolítica do espaço nacional em suas interfaces com as múltiplas escalas espaciais (supranacional e subnacionais) (BRANDÃO, 2013, p. 169).

Já Resende *et al* (2015) avaliaram a PNDR da seguinte maneira:

Entretanto, alguns desafios estão postos para a posteridade. Com volumes de recursos mais expressivos nos últimos dez anos disponíveis tanto para a política regional quanto para as políticas sociais e setoriais, tem-se a necessidade de elevar os esforços de coordenação das várias esferas das políticas no sentido de aumentar a eficácia e o multiplicador regional dos recursos aplicados no território brasileiro. Deve-se ter em mente que a PNDR deve ser capaz de pôr em acordo os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal –, bem como os entes públicos e privados, com o intuito de melhor executar a referida política. Colocar em prática esse arranjo institucional não é nada trivial e, ao mesmo tempo, é um ponto essencial para se obter o sucesso esperado com a PNDR (RESENDE; MOREIRA, ALVES, ROCHA NETO, 2015, p. 34).

Cabe destacar que ao lado da PNDR, outros mecanismos não atrelados diretamente ao planejamento regional tiveram grandes impactos na diminuição da pobreza da região Nordeste. Exemplo disso foi o Programa Bolsa Família, que alterou a consideravelmente a configuração da pobreza e miséria da região Nordeste. Pelos dados da tabela abaixo, é possível verificar que o Nordeste concentra, ainda, a maior quantidade de moradores em situação de pobreza extrema, quando comparado com outras regiões, segundo dados do DATASOCIAL, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 2010:

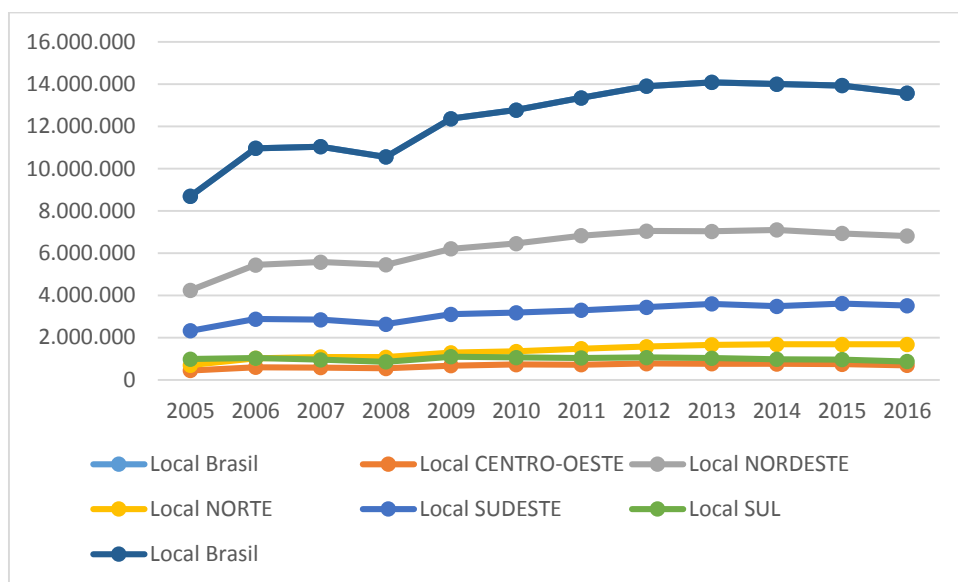
Tabela 3 - População em situação de extrema pobreza (Censo) – ano de 2010

Brasil	16.267.197
CENTRO-OESTE	557.449
NORDESTE	9.609.803
NORTE	2.658.452
SUDESTE	2.725.532
SUL	715.961
Brasil	16.267.197

Fonte: DATASOCIAL, 2018.

Em contrapartida, a região nordeste também apresenta e concentra as maiores quantidades de famílias que recebem o Bolsa Família, conforme podemos observar no gráfico abaixo, entre os anos de 2005 a 2016:

Gráfico 2 – Quantidades de família beneficiárias do Programa Bolsa Família – por região – 2005 a 2016:

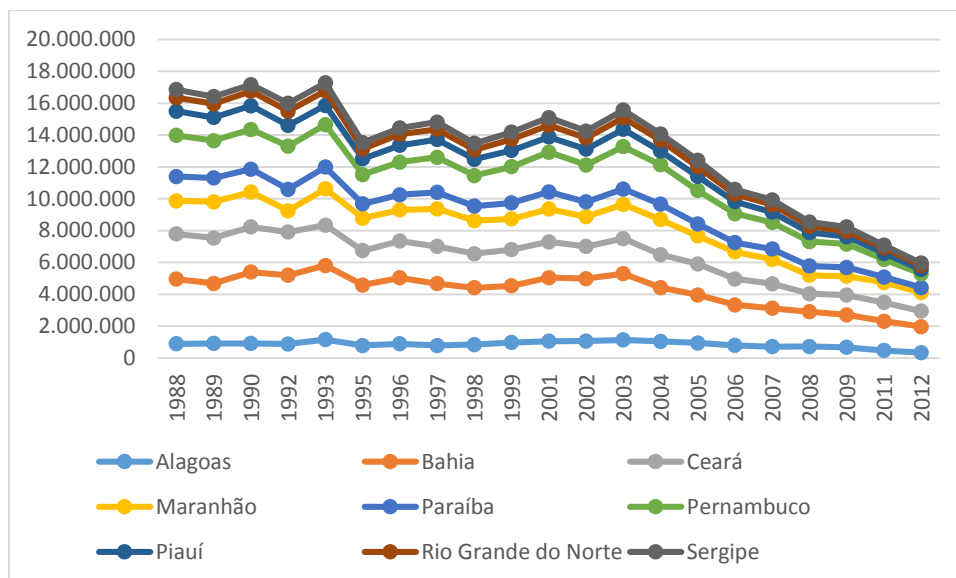


Fonte: DATASOCIAL, 2018.

Entretanto, cabe destacar que quando analisarmos o número de famílias em situação de extrema pobreza, desde a redemocratização no Brasil até 2012, percebemos uma diminuição significativa da pobreza nos estados que compõem a região Nordeste. Não podemos afirmar com precisão as razões pelas quais essa mudança social foi processada, pois não é tarefa do presente estudo. Mas há evidências bastante consistentes que apontam para a eficácia dos programas de distribuição de renda como os grandes responsáveis por tal reconfiguração do cenário social nordestino. Abaixo, o gráfico aponta a redução do número de famílias com renda per capita inferior à linha de pobreza, em todos os estados nordestinos, de 1988 até 2012:



Gráfico 3 - Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria) – de 1988 a 2012:



Fonte: IPEADATA, 2018.

Neste sentido, cabe destacarmos que é inegável a contribuição do Governo Lula para a diminuição da pobreza e da desigualdade regional. Seja pela via do planejamento regional, com a PNDR ou mesmo com os programas de distribuição de renda, houve uma alteração significativa no quadro de miserabilidade da região nordeste do Brasil. Determinações políticas que interferiram positivamente no quadro das históricas assimetrias federativas.

## CONCLUSÃO:

Buscamos, neste trabalho, partir de uma evidência em nosso federalismo, cujos traços marcantes são as assimetrias entre as regiões, analisar como o Nordeste se destacou pelas intensas desigualdades em relação às demais regiões. Neste sentido, a SUDENE representou uma grande inovação institucional, e um momento de maximização da ideia política de combate a tais desigualdades, através de mecanismos de cooperação intergovernamental. A partir dos anos 50, iniciou-se uma intensa fase de planejamento no nordeste, superando a antiga ideia de que o problema da região era estritamente relacionado ao problema climático das secas. Com influências da CEPAL, especialmente preocupada com as questões centro-periferia, as diferenças entre o Nordeste e o Centro-Sul produziam efeitos negativos para toda a federação.

Celso Furtado, um dos maiores defensores da SUDENE, reconhecia que a industrialização brasileira priorizou os centros dinâmicos da economia, em detrimento das

regiões pobres e justificava o nascimento da Superintendência exatamente para diminuir os impactos de tais assimetrias. O surgimento da SUDENE foi favorecido, de certa forma, pelo contexto social mais amplo, especialmente com as crises provocadas pelas secas nordestinas, que adquiriram protagonismo e ameaçavam o governo federal. Além das secas, movimentos revolucionários como as Ligas Camponesas também eram fatores cruciais para a legitimação de uma instituição responsável por solucionar os problemas da região.

A SUDENE nascia, assim, como uma facilitadora para a redução dos chamados *custos de transação*, conforme NORTH (1990) defendeu em seus trabalhos; representava, ademais, uma arena privilegiada de cooperação dos atores regionais, diminuindo o “grau de incerteza” dos governadores, facilitando, assim, ações de cooperação e solidariedade entre eles. Tais atores tornaram-se peças fundamentais no processo decisório de políticas regionais, empreendidos naquele momento, com capacidade de implementar políticas públicas importantes para a região, agindo como *policy makers* neste processo.

Porém, o regime militar foi decisivo para interromper a trajetória da SUDENE, que não teve suas prerrogativas refeitas nem mesmo com a redemocratização do Brasil. Os planos da SUDENE foram interrompidos e, em seu lugar, foram criados os chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Além disso, houve a criação dos chamados Programas Especiais, os quais eram voltados para o desenvolvimento da agricultura, da agropecuária, através de incentivos à irrigação, sem uma visão mais abrangente da pobreza e da miséria na região.

Com a promulgação da Constituição de 88, uma grande euforia tomou conta da sociedade brasileira, e uma esperança na revitalização das agendas de desenvolvimento regional reapareceu. Houve a definição no Texto Constitucional de repasses para as regiões mais pobres, mas, entretanto, não houve uma revitalização institucional das Superintendências, que permaneceram esvaziadas. Entretanto, dispositivos constitucionais como os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) e também os Fundos de Participação de Estados e Municípios foram importantes fontes de renda para as regiões mais pobres. Entretanto, a própria ideia de um planejamento regional e de uma política regional foram esquecidos. Prevaleceram ações e programas isolados, que buscavam espaços dinâmicos da federação, deixando as regiões com baixo dinamismo econômico, esquecidas.

Ações cooperativas dos atores políticos interessados na pauta regional tornaram-se impossíveis, e a crise federativa tem a sua forma mais plena na chamada “guerra fiscal”, onde os estados, individualmente, procuram por incentivos privados para seus territórios, acirrando a competição e a descoordenação intergovernamental. Os anos 90 assistiram, ainda, a inserção da agenda regional nos Planos Plurianuais, cuja análise dos Programas “Avança

Brasil” e “Brasil em Ação”, do Governo Fernando Henrique Cardoso, demonstraram o que já assinalamos: uma prioridade das regiões mais ricas e um protagonismo praticamente nulo das regiões pobres.

Com o governo de Luís Ignácio Lula da Silva, novamente as esperanças foram reafirmadas, com a inovação trazida pela PNDR (I e II). Entretanto, cabe destacar que, paralelamente às políticas de desenvolvimento regional, os programas de distribuição de renda adquiriram protagonismo na diminuição da miserabilidade em todos os estados da região nordeste do Brasil. É preciso, portanto, retomar a política como ponto de partida para o desenvolvimento regional, especialmente em uma região com históricas diferenças sociais, tão bem esclarecidas e pontuadas por Celso Furtado, em *A fantasia desfeita*:

É difícil exagerar com respeito ao Nordeste do Brasil. Aí tudo escapa a explicações fáceis. A sociedade não é fruto nem de conquista, nem de um projeto de colonização. Desde seus primórdios, tudo se apresenta como definitivo, com os traços básicos que persistiram por séculos. Os que chegam trazem consigo meios necessários para pôr em marcha uma empresa que já nasce próspera. Nessa parte mais oriental das Américas, a expansão comercial europeia assume a força de implantação do homem alienígena como produtor de riqueza utilizando recursos renováveis, à diferença do que ocorria alhures (FURTADO, 1989, p. 15).

Cabe acompanharmos o desenvolvimento das políticas regionais como a própria PNDR para aferirmos de maneira mais sistemática, os números da pobreza e da miséria da região.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n.12, 1999.

BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro – o ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. 5. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRANDÃO, C. Pacto federativo, reescalamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, HIPÓLITA. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 71.353, de 9 de Novembro de 1972. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Brasília, 1972.

BRASIL. Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional. Brasília, 2012.

BRASIL. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, 1988.

BERCOVICI, G. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CARVALHO, O. A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento regional: um problema político. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO: o Nordeste de Celso Furtado. Fortaleza: Anais do Fórum BNB de Desenvolvimento: O Nordeste de Celso Furtado. Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

FURTADO, C. A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE. São Paulo. Digesto Econômico. Ano XX, n.º 168, 1962.

\_\_\_\_\_. A fantasia desfeita. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1989.

HIRSCHMAN, A. Journeys toward Progress. New York: Twentieth CenturyFund, 1963.

\_\_\_\_\_. Política Econômica na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S/A, 1963.

\_\_\_\_\_. The strategy of economic development. New Haven: Yale University Press, 1958.

MONTEIRO NETO, A. Desenvolvimento regional em Crise: políticas econômicas e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 299 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão nº 1229).

\_\_\_\_\_. Política de Desenvolvimento Regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, HIPÓLITA. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

RESENDE, G. M.; MOREIRA, P. G.; ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: IPEA, Boletim regional, urbano e ambiental, 2015.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. A Federação em perspectiva – ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-285.

SUBIRATS, J. Formação da Agenda. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.