



Congresso Internacional  
de Administração  
ADM 2021

**24 a 28**  
**de outubro**  
Ponta Grossa - Paraná - Brasil

**SOBREVIVÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES  
EM TEMPOS INCERTOS:**

O papel dos gestores e do ambiente externo  
no sucesso e no fracasso organizacional.

## **DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **REGIONAL DEVELOPMENT OF THE NORTHEAST BASED ON PUBLIC POLICIES**

**ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Alan Elias Silva, IFRR, Brasil, alan\_es@hotmail.com

#### **Resumo**

Este estudo objetiva refletir sobre os impactos das políticas públicas no desenvolvimento do Nordeste brasileiro, responsáveis pela transformação das estruturas produtivas ao longo do século XX, bem como compreender como as políticas atuais podem contribuir para alavancar uma nova etapa de prosperidade. Apesar dos esforços teóricos e políticos para industrializar o Nordeste e da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2003, a região ainda se depara com velhos problemas e novos desafios, como: minimizar os efeitos das secas, promover a desconcentração industrial, já que os investimentos industriais se encontram concentrados nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará; bem como combater a guerra fiscal, que tem deteriorado as finanças dos Estados mais pobres do Nordeste. Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica baseado em dados secundários.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; PNDR; Nordeste.

#### **Abstract**

This study aims to reflect on the impacts of public policies on the development of the Brazilian Northeast, responsible for the transformation of productive structures throughout the 20th century, as well as to understand how current policies can contribute to leverage a new stage of prosperity. Despite the theoretical and political efforts to industrialize the Northeast and the formulation of the National Policy for Regional Development (PNDR), in 2003, the region still faces old problems and new challenges, such as: minimizing the effects of droughts, promoting industrial deconcentration, since industrial investments are concentrated in the states of Bahia, Pernambuco and Ceará; as well as fighting the fiscal war, which has deteriorated the finances of the poorest states in the Northeast. This is a literature review study based on secondary data.

**Keywords:** Public policy; PNDR; North East.

#### **1. INTRODUÇÃO**

Esse estudo procura abordar como alguns pontos importantes sobre o “desenvolvimento regional do Nordeste a partir das políticas públicas”. Em 1956, as ações voltadas para o desenvolvimento regional ganharam impulso com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). A principal proposta do GTDN era industrializar a região, implementando a indústria de base.

Em 1959 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), através da Lei n.º 3.692, fruto da proposta do GTDN. Esta instituição foi uma importante experiência de planejamento regional no país. No entanto, para que as políticas implementadas tivessem

êxito era necessário lutar contra os interesses das velhas oligarquias agrárias que dominavam na região. Isto significava a construção de “um Estado reformista, desenvolvimentista e que atuasse articuladamente no Nordeste” (ARAÚJO, 2000, p. 158).

Na década de 1970, a região Nordeste começou a receber indústrias pesadas, sob o controle dos industriais privados do Centro-Sul, assumindo assim um papel complementar no conjunto da indústria nacional. Apesar do que previa o GTDN, houve um avanço rápido das indústrias oligopolistas nacionais que defendiam os interesses extrarregionais. Enquanto os capitais provenientes do Centro-Sul eram aplicados na indústria de bens de consumo duráveis e de capital, os investidores nordestinos aplicavam seus recursos nas indústrias de bens de consumo não duráveis, mais simples e tradicionais (GUIMARÃES NETO; GALINDO, 1992).

Em se tratando da região Nordeste, os programas de desenvolvimento agrícola não foram capazes de alcançar bons resultados socioeconômicos. Já os projetos industriais, contidos no II PND, foram responsáveis pela criação de alguns polos industriais, tais como: o Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), o Complexo Cloro químico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Polo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro), o Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte) e polos turísticos. Além destes projetos, o plano elaborou medidas de reestruturação e de modernização das indústrias têxtil e calçadista nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte (SENRA, 2009).

A abertura comercial vivida no início dos anos 1990 também provocou uma grave crise na Zona Franca de Manaus, cujos incentivos se apoiavam fortemente no Imposto de Importação. O Plano Collor também promoveu a revogação das isenções/reduções de benefícios fiscais, inclusive, no âmbito da SUDENE e SUDAM, bem como suspendeu temporariamente os benefícios fiscais relacionados ao FINOR, FINAM e ao Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo. Isso significou a paralisação de processos de implantação de novos projetos industriais na região” (SENRA, 2009, p. 75).

O governo Lula (2003-2010) se propôs a realizar uma gestão compromissada com a justiça social e enfrentamento das desigualdades individuais, sociais e regionais historicamente presentes no país. No que diz respeito a questão regional, em 2003 foi criado no âmbito do Ministério da Integração, o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que deveria ser financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (GUMIERO, 2013).

Essa pesquisa justifica-se devido a relevância do estudo, para demonstrar como as políticas públicas direcionadas as regiões são importantes para o seu desenvolvimento regional. Tem-se como problema de pesquisa responder a seguinte questão: De que forma as políticas públicas de desenvolvimento regional no Nordeste, atende o caráter social, econômico e ambiental, na promoção de benefícios a população como um todo?

Logo, objetivo é discutir as políticas públicas de desenvolvimento regional no Nordeste e como atendem o caráter social, econômico e ambiental na promoção de benefícios a população como

um todo. Para a sua construção foi realizado uma revisão bibliográfica baseado em paralelo com um levantamento dados secundários.

## **2. O NORDESTE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

De acordo com Cássia (2015), para descortinar a trajetória de atuação do Estado brasileiro na região do Nordeste, inclusive, sob a perspectiva da seca, o ponto de partida foi o período imperial. Nesse período, as secas já se apresentaram como um fenômeno devastador e provocador de diversos problemas sociais. Daí, o surgimento da política das águas, mas vista como pouco eficaz, já que, na realidade, sua maior contribuição, em especial, nos primeiros anos após sua criação, foi o favorecimento e a reprodução dos coronéis que implantaram, sob sua ordem, formas de domínios que até hoje perduram na política regional, mesmo que se apresentem sob nova aparência e tenham escala de abrangência menor. Foram essas formas de domínio, associadas a outras práticas sociais, como o paternalismo e a estrutura oligarca, responsáveis pelo atraso ao qual foi submetida a região Nordeste em toda a sua história.

A política das águas, que perdurava ainda até – 2015 – tornou-se uma das políticas mais marcantes para o surgimento de um sujeito emblemático no cenário político e social nordestino: o coronel; e com ele, o coronelismo, que segundo Leal (1975, p. 252) constitui: “um sistema político [...] dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido”.

Durante o governo de Vargas (1930-1945) mudanças significativas ocorreram, ainda que sem promover transformações radicais, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista social. Tais mudanças se refletiram na passagem de um Estado autoritário, passivo, para um Estado autoritário e ativo (MARTINS, 2009).

No contexto do governo Vargas, a seca foi diagnosticada como o principal e mais grave problema da região Nordeste, sendo sua solução vista algo emergencial. Para tal, a compreensão que prevalecia era de que, por meio de uma ação sistematizada o Estado deveria implementar ações voltadas para os setores específicos da sociedade, buscando a promoção do desenvolvimento. Sob essa direção política é que foi criado, em 1945, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), substituindo a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS).

Também no governo Vargas deu-se a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1933, que tinha por objetivos incentivar o consumo e regular o mercado de açúcar e do álcool. Esse feito por meio da implantação de cotas de produção, limitando a produção da usina a uma quantidade máxima de 60% de toda a cana-de-açúcar em suas próprias terras, devendo o restante ser fornecido por produtores independentes.

Embora o marco da política regional de combate às secas no Nordeste tenha se manifestado desde o início do século XX, quando foi criada, em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), transformada, em 1919, em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), foi a criação da SUDENE que passou a fomentar uma política de industrialização, como resposta ao diagnóstico efetuado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), divulgado por meio de documento institucional intitulado GTDN, segundo o qual o desenvolvimento industrial seria a única forma de combater a miséria no Nordeste e colocar

essa região rumo ao desenvolvimento. Assim compreendendo, apresentava-se como meta fundamental promover o crescimento do setor industrial.

A concepção da SUDENE surgiu em um período de elevada insatisfação popular para com as políticas econômica e social até então predominantes no país. A Superintendência foi criada a partir da Lei nº 3.692/1959, como forma de intervenção do Estado no Nordeste, para promover e coordenar o desenvolvimento da região, sob influência das teorias elaboradas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com bases no estruturalismo. O objetivo principal da Comissão era analisar a inserção internacional e os condicionantes internos (estruturas) das economias nacionais, a partir da concepção que opõe economias centrais e periféricas (FUSFELD, 2003, p. 291).

A grave seca ocorrida em 1958 e o fortalecimento das Ligas Camponesas colaboravam para o aumento da oposição ao Governo Central. O atraso econômico e os problemas sociais da região Nordeste estavam fazendo emergir uma situação que ameaçava a “manutenção do padrão de integração do sistema político e social nacional” (COHN, 1976, p. 64).

Desse modo, a SUDENE, inserida em um projeto amplo de desenvolvimento brasileiro, foi tomada como o principal instrumento para o exercício dessa política em busca da modernização dos processos produtivos e sociais, daí o duplo objetivo: econômico e social local; e o outro, associado ao compartilhamento dos imperativos globais da acumulação de capital, com suas necessidades de legitimação.

As políticas então implementadas, focalizadas no desenvolvimento da indústria, promoveu mudanças significativas no contexto espacial da região Nordeste, como a passagem do mundo rural para o mundo urbano industrial, com profundas repercussões em vários aspectos da vida do país. A evidência dessa realidade se expressa pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Nordeste como pode ser visto por meio dos dados da Tabela 1.

TABELA 1: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DO NORDESTE BRASILEIRO (1960-2010)

<b>REGIÃO NORDESTE</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
População urbana	7.680.681	11.980.937	17.959.640	25.753.355	32.929.246	38.821.246
População rural	14.748.192	16.694.173	17.459.516	16.716.870	14.763.395	14.260.704

FONTE: Censo demográfico: 1960; 1970; 1980; 1991; 2000; 2010. IBGE (2019).

Ao reler os dados da Tabela 1, pode-se perceber o crescimento da população urbana e a diminuição da população rural. Esse crescimento ainda se torna mais explícito quando o expressamos em números percentuais. Segundo os dados apresentados, em 1960, o Nordeste do Brasil possuía apenas 34,24 % de sua população na zona urbana; e em 2010, o percentual aumentou para 72,12 %.

Essa nova realidade foi favorável ao crescimento econômico, bem como à expansão de cidades, fato que ocorreu de forma rápida, porém, bastante desordenada. O crescimento da cidade, motivado pelo expressivo movimento da população rural para a zona urbana propiciou o

crescimento urbano de cidades nordestinas, como Sobral, no Ceará. Caicó e Mossoró, no Rio Grande do Norte (RN); Campina Grande, na Paraíba; Caruaru, em Pernambuco (PE); além de outras, as quais se constituem em importantes centros urbanos do Nordeste, os quais desempenham funções urbanas importantes, além de se apresentarem como espaços econômicos importantes, graças ao mercado consumidor que cada um representa na economia regional.

Esse crescimento se deu graças às políticas desenvolvidas pelo Estado, as quais permitiram à região Nordeste acompanhar o intenso processo de "modernização" política e econômica que ocorria em todo o território brasileiro. No entanto, assim como os demais processos que ocorrem no contexto da sociedade capitalista em prol da reprodução do capital, as contradições também se fizeram presentes, daí resultando áreas com dinamismos econômicos e sociais totalmente diferenciados.

### **3. INSTABILIDADES E RETROCESSOS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

De acordo com Costa (2019), a partir da década de 1980 inicia-se um longo período de crise econômica com graves repercussões para as políticas de desenvolvimento regional e, especialmente, aquelas voltadas para dinamizar as regiões menos dinâmicas, como o caso do Nordeste brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabeleceu como um dos seus objetivos fundamentais promover a redução das desigualdades sociais e regionais.

Para atingir estes propósitos a Carta magna (1988) criou os Fundos Constitucionais de Financiamento: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Estes fundos foram regulamentados pela Lei, nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.

Apesar da iniciativa, a criação destes Fundos não tem sido suficiente para assegurar o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas na proporção de suas necessidades, pois com o agravamento do cenário interno, na década de 1980, o governo passou a exercer uma política fiscal e monetária amplamente restritiva, no intuito de evitar que as contas fiscais e externas continuassem a se deteriorar. Adicionado a este fato, a fragilidade do setor produtivo nacional se agravou após a abertura da economia brasileira no início dos anos de 1990.

A exigência do Fundo Monetário Internacional (FMI) para que os países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, adotassem políticas ortodoxas segundo o Consenso de Washington, inibia ainda mais a formulação de políticas regionais equitativas já que os gastos públicos produtivos foram cortados. Contrariamente, o patrimônio público foi privatizado na retórica de que isto diminuiria a dívida externa. Certamente que as políticas do governo federal relacionadas à promoção do desenvolvimento, após a abertura econômica, não foram positivas para o desenvolvimento das regiões mais pobres, devido a revogação de parte das isenções e dos benefícios fiscais.

A abertura comercial vivida no início dos anos 1990 também provocou uma grave crise na Zona Franca de Manaus, cujos incentivos se apoiavam fortemente no Imposto de Importação. [...]. O Plano Collor também promoveu a revogação das

isenções/reduções de benefícios fiscais, inclusive no âmbito da SUDENE e da SUDAM, bem como suspendeu temporariamente os benefícios fiscais relacionados ao FINOR, FINAM e ao Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo. Isso significou a paralisação de processos de implantação de novos projetos industriais na região” (SENRA, 2009, p. 75).

Segundo Leoncio (2008, p. 40-41), durante o período desenvolvimentista, o BNDES destinava a maior parte de seus recursos para financiar os planos de desenvolvimento. Após 1990, “passou a apoiar decisivamente, e em várias dimensões, o processo de privatização de empresas públicas e a reestruturação da economia no seu novo ambiente de liberalização comercial e financeira”. isto é, o banco passou a financiar o setor privado e não apenas o desenvolvimento regional. Entre as empresas privatizadas, durante os anos de 1990 a 1994, podemos citar aquelas que pertenciam aos ramos siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, gerando uma receita de US\$ 8,6 bilhões (BNDES, 2002).

Neste contexto, segundo Cássia (2015), o desenvolvimento regional sob o comando do governo federal foi paulatinamente sendo substituído por ações dos governos estaduais. Os incentivos fiscais à região Nordeste passaram a ser vistos, pelos gestores públicos federais, como privilégios para as empresas. De acordo com o pensamento da época, as políticas públicas formuladas para esta região deveriam se focalizar no setor de Turismo e Fruticultura irrigada. Com relação ao turismo, o governo Collor, implementou o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR).

O fato é que, o abandono das políticas nacionais voltadas para a industrialização nordestina e a emergência do processo de descentralização política, em favor de estados e municípios, os estados assumiram o papel de promotor do desenvolvimento e passaram a adotar incentivos fiscais, via redução do ICMS, para atrair investimentos. Este processo deflagrou uma luta por atrair os melhores capitais privados e ficou conhecido na literatura como Guerra Fiscal. Esta guerra apenas gera maiores vantagens aos Estados mais ricos, pois estes podem renunciar a parte de suas receitas sem comprometer as finanças públicas estaduais. Este conflito se acirrou após a abertura econômica já que a mesma proporcionou um fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no país” (DULCI, 2002, p. 97).

Com a emergência do Estado neoliberal e do processo de internacionalização do capital, portanto, ocorreu um retrocesso na tentativa de reduzir as desigualdades regionais via políticas públicas. Com a fragilização das políticas de desenvolvimento regional, a existência dos órgãos federais que as concretiza perdeu o sentido. Logo, em 2001, o governo federal extinguiu a SUDENE e a SUDAM, as quais perderam o seu papel de inserir as regiões Nordeste e Amazônica na dinâmica Nacional. “A MP nº 2.146-1 que extinguiu a SUDENE também extinguiu o FINOR e criou o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), como fonte de financiamento de políticas de desenvolvimento regional, não mais lastreado no IR-PJ, mas em dotação orçamentária e nos fundos constitucionais” (SENRA, 2009, p. 125)

Segundo Nabuco apud SENRA (2009), no período de vigência do II PND começaram a funcionar o Fundo de Investimentos do Nordeste –FINOR, Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM e Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset (Decreto-Lei 1.376, de 12.12.74). Enquanto o FINOR, substituto do sistema 34/18, alocou uma média de US\$ 260

milhões por ano de 1975 a 1980; o FINAM movimentou cerca de US\$ 100 milhões por ano, entre os anos de 1975 e 1980, uma média que se manteve constante nesse período.

Com a extinção da SUDENE, as estratégias de desenvolvimento regional ficaram sob a responsabilidade do BNB. Este banco passou a financiar, orientar, articular e fomentar o crescimento do Nordeste, desenvolvendo vários programas e criando linhas de créditos específicas a fim de auxiliar os micros e pequenos empreendedores. Com a extinção das superintendências, o governo federal passou a construir um novo arranjo institucional para promover o desenvolvimento de suas regiões.

As políticas de caráter regional deixaram de ser formuladas de modo centralizado e orgânico nos ministérios, mas passaram a ser distribuídas em diversas agências. Os instrumentos voltados para promover este desenvolvimento também ficaram dispersos em vários ministérios, tais como: Ministérios do Desenvolvimento, Meio Ambiente, Planejamento, Fazenda e Educação. As políticas centralizadas foram substituídas por programas focalizados, como o Programa Comunidade Solidária. Além disso, as políticas sociais também passaram a ganhar importância como “componente distributivo de caráter regional” (SENRA, 2009, p. 84).

Nesse contexto, na prática, o Ministério da Integração é responsável apenas por ínfima parcela dos investimentos dirigidos para o desenvolvimento regional, principalmente por ações para as áreas de Defesa Civil e irrigação. O escopo geral das instituições federais de desenvolvimento regional é complementado com a extinção de SUDAM e SUDENE e do sistema de fundos fiscais, sendo substituídos pelas Agências de desenvolvimento, voltadas para promover a competitividade do setor produtivo, e os Fundos de Desenvolvimento, que não chegaram a ser operacionalizados, contribuindo para a política fiscal do Governo (SENRA, 2009, p. 84).

Para substituir a SUDENE e a SUDAM, o governo brasileiro criou, respectivamente, a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). No entanto, a ADENE e a ADA foram criadas com status de agência reguladoras, as quais estavam estritamente relacionadas com o processo de privatização e de Reforma do Estado iniciado na década de 1980. As agências reguladoras visavam apaziguar os conflitos entre os consumidores e os empresários, emergindo num período em que o Estado deixa de fornecer serviços, considerados anteriormente como essencialmente estatais, transferindo tal função ao setor privado.

Com o fim das superintendências, a emergência de programas focalizados e o acirramento da “guerra fiscal”, verificou-se um total abandono para com a formulação de políticas de desenvolvimento regional no país. De fato, a cooperação entre as regiões cedeu espaço para a lógica competitiva onde cada governo lutava por atrair investimentos privados por meio dos incentivos fiscais. A concessão de renúncias fiscais prejudica os estados mais pobres, pois não podem abdicar das receitas públicas que são utilizadas para investir em serviços públicos e infraestrutura urbana (CÁSSIA, 2015).

#### **4. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO GOVERNO LULA.**

O governo Lula (2003-2010) se propôs realizar uma gestão compromissada com a justiça social e com o enfrentamento das desigualdades individuais, sociais e regionais historicamente presentes no país. No que diz respeito a questão regional, no ano de 2003, foi criado no âmbito

do Ministério da Integração, o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que deveria ser financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). O fundo, proveniente da arrecadação de tributos federais, como o Imposto sobre Produtos Industrializados, o Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços e o Imposto de Renda, deveria ampliar os financiamentos voltados para o setor produtivo, bem como para as atividades de pesquisa e desenvolvimento a fim de fortalecer a base tecnológica nacional e a criar uma infraestrutura adequada para que as regiões menos dinâmicas se tornassem mais competitivas (GUMIERO, 2013).

Diante da ausência de uma política nacional voltada para promover o desenvolvimento regional num cenário de intensa competitividade global, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tornava-se necessária. As políticas públicas em execução consistiam em estratégias fragmentadas de desenvolvimento. Difundia-se a ideia de que "o local pode tudo" e que os investimentos produtivos seriam atraídos para as regiões que revelassem melhores e maiores vantagens comparativas de competitividade e eficiência. Como resultado, haveria um aumento na geração de emprego e renda, ou seja, na qualidade de vida. Contudo, tais estratégias não têm sido suficientes para promover o desenvolvimento nordestino, mas acirrado a luta dos lugares.

Essa luta dos lugares para realizar a melhor "venda da região ou da cidade", com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o "clima local dos negócios", subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento a longo prazo das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento (BRANDÃO, 2003, p. 10).

Para Brandão (2003, p. 17), a ideia de que o local é capaz de “coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, fundadas nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local”, não se sustenta. Ao contrário, os problemas regionais vêm se multiplicando, colocando limites tanto na integração dos mercados como na solução dos problemas referentes a pobreza e a segregação regional e urbana. Assim, a articulação direta dos espaços dinâmicos e competitivos com o mundo global, vem enfraquecendo os laços de solidariedade com o restante do território nacional, com prejuízo para as receitas públicas dos estados mais pobres da federação.

A nova realidade global exige, portanto, a criação de uma política nacional de desenvolvimento regional que atue no sentido de evitar a desintegração nacional, por meio da inserção de recursos públicos nas áreas prioritárias para o crescimento das regiões, tais como: infraestrutura e capacidade produtiva. Neste sentido, a partir de 2003, o BNDES passou conceder mais empréstimos visando alavancar o setor produtivo nacional (Tabela 2).

TABELA 2 – DESEMBOLSOS TOTAIS DO BNDES – 2003/2010 (milhões de US\$)

<b>ANO</b>	<b>QUANTIDADE DE DESEMBOLSO</b>
2003	51,40
2004	54,20
2005	59,50
2006	62,30

2007	73,00
2008	96,50
2009	137,40
2010	168,40

FONTE: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br) (2019).

A PNDR, tão necessária ao crescimento equitativo com distribuição regional da renda surgiu no ano de 2003, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras. Apesar de sua importância, encontrou muitas barreiras para a sua execução. Em 2007, a SUDENE e a SUDAM voltaram a atuar, mas não possuíam mecanismos de ação eficientes para formular e executar os planos regionais de desenvolvimento, pois a recriação das instituições não estava mais baseada no “mecanismo de incentivos fiscais. As novas superintendências deveriam promover a intervenção territorial, “tendo como objetivos a inclusão social, o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de competitividade da economia regional” (COSTA, 2016, p. 147).

Apesar da formulação da PNDR e do retorno da SUDENE, as ações realizadas têm sido suficientes para inibir a concentração e a centralização produtiva, a qual ainda se apresenta bastante elevada. Conforme mostra a figura 6, no período de 2003 a 2010, como resultado das políticas públicas adotadas pelo governo Lula, a participação do Nordeste na formação do PIB não sofreu grandes transformações. Em 2003, a participação do PIB nordestino no PIB nacional era de apenas 12,8%. No ano de 2010, este indicador subiu para 13,5% (COSTA, 2019).

Em se tratando da indústria, segundo Costa (2019), houve retração na participação da região Sul e da região Sudeste na atividade manufatureira do país. O Sudeste passou de 55,8% em 2003 para 58% em 2010. O Sul, por sua vez, apresentou uma queda de 18,9% para 17,7% no mesmo período. Já a região Nordeste, apresentou um aumento na produção industrial de apenas 0,4%, passando de 11,6% no ano de 2003, para 12% no ano de 2010. A região Norte apresentou um aumento de 0,5%, passando de 4,8% em 2003 para 5,3% em 2010. O Centro-Oeste também apresentou um baixo crescimento industrial, passou de 4,7% para 5,6%, no mesmo período (Tabela 3 e 4).

TABELA 3 - BRASIL: PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO PIB (1995/2010)

UF	1995	1998	1999	2002	2003	2006	2007	2010
	%							
Norte	4,20	4,20	4,20	4,70	4,80	5,10	5,00	5,30
Nordeste	12,00	12,40	12,40	13,00	12,80	13,10	13,10	13,50
Maranhão	0,90	1,00	1,00	1,00	1,10	1,20	1,20	1,20
Piauí	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,60
Ceará	1,90	2,00	1,90	2,00	1,90	2,00	1,90	2,10
Rio Grande do Norte	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,90	0,90	0,90
Paraíba	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Perbambuco	2,30	2,40	2,30	2,40	2,30	2,30	2,30	2,50
Alagoas	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
Sergipe	0,50	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Bahia	3,70	3,90	3,90	4,10	4,00	4,10	4,10	4,10
Sudeste	59,10	58,20	58,20	56,70	55,80	56,80	56,40	55,40

Sul	16,20	16,20	16,40	16,90	17,70	16,20	16,60	16,50
Centro-Oeste	8,40	9,00	8,80	8,80	9,00	8,70	8,90	9,30

FONTE: IBGE, Contas Regionais 2010 apud BNB (2013, p. 8).

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO REGIONAL E ESTADUAL (NORDESTE) NA PRODUÇÃO INDUSTRIAL NACIONAL (1995/2010)

UF	1995	1998	1999	2002	2003	2006	2007	2010
	%							
Norte	4,40	4,20	4,00	5,20	5,20	5,70	5,50	6,70
Nordeste	10,00	11,40	11,50	12,00	11,60	11,70	11,60	12,00
Maranhão	0,50	0,70	0,70	0,70	0,80	0,90	0,80	0,70
Piauí	0,20	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,40
Ceará	1,60	1,90	1,90	1,70	1,50	1,60	1,60	1,80
Rio Grande do Norte	0,50	0,60	0,70	0,80	0,70	0,80	0,80	0,70
Paraíba	0,50	0,60	0,60	0,80	0,70	0,70	0,70	0,70
Pernambuco	2,00	2,00	2,00	1,90	1,90	1,80	1,80	2,00
Alagoas	0,50	0,60	0,60	0,70	0,70	0,60	0,60	0,50
Sergipe	0,50	0,60	0,60	0,80	0,80	0,70	0,70	0,70
Bahia	3,50	4,00	4,20	4,40	4,20	4,30	4,20	4,50
Sudeste	63,30	62,50	61,80	59,30	59,60	60,50	60,20	58,00
Sul	18,40	17,70	18,40	18,70	18,90	17,30	17,70	17,70
Centro-Oeste	3,80	4,30	4,20	4,70	4,70	4,80	5,00	5,60

FONTE: IBGE, Contas Regionais 2010 apud BNB (2013, p. 83).

Na atualidade, apesar das políticas públicas implementadas, ao longo do século XX, visando dos esforços da industrialização, as regiões brasileiras ainda apresentam várias características de uma região subdesenvolvida e periférica, tais como: fragilidade no balanço de pagamentos, elevada tributação regressiva, dificuldades de financiamentos para os investimentos produtivos de longo prazo. Além disso, a fraca intervenção do Estado na economia e a implementação das políticas neoliberais não tem contribuído para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento (BRANDÃO, 2003).

Enfim, segundo Costa (2019), os problemas regionais vêm tornando-se cada vez mais complexos à medida que o governo brasileiro adota políticas econômicas de cunho ortodoxo, como a valorização cambial, os juros elevados e retração do gasto público. Os ramos industriais, de maior valor agregado, têm se voltado para o Centro – Sul, em detrimento do Nordeste, já que existem naquelas regiões uma infraestrutura mais eficiente, mão de obra mais qualificada e uma maior proximidade com os principais mercados consumidores.

Por outro lado, a institucionalização da PNDR, no ano de 2007, não foi eficiente para reduzir as desigualdades regionais, devido à falta de recursos para viabilizar suas metas e objetivos. Sem a aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), tanto o Ministério da Integração quando as Superintendências ficaram dependentes dos fundos constitucionais e dos benefícios e incentivos fiscais já existentes. Em outras palavras, sem recursos próprios, a PNDR não tem como promover ações visando potencializar o setor produtivo de cada região ou mesmo evitar a formação de áreas de prosperidade, por meio da Integração do local ao nacional e não apenas do local ao global (COSTA, 2019).

## CONCLUSÃO

Esse estudo procurou mostrar a importância que o planejamento regional foi para o desenvolvimento da economia nordestina, desde a criação da SUDENE até a implementação da PNDR. O tema se justifica na medida em que, com a mudança das funções do Estado, na década de 1990, prevalecem a guerra entre lugares com iniciativas de cada localidade para atrair investimentos privados e/ou recursos federais.

Foi verificado que, a partir dos anos de 1960, a adoção de políticas regionais efetivas, contribuíram para transformar a estrutura produtiva na região Nordeste, ainda que os investimentos industriais tenham sido bastante concentrados nos Estados da Bahia, Pernambuco e do Ceará. O planejamento econômico, embasado nos pressupostos teóricos da CEPAL, foi decisivo para que o Nordeste se industrializasse. Após a segunda metade da década de 1950 e o final da década de 1960, houve um crescimento do produto interno bruto e da renda per capita nordestina, mas ainda precisa melhorar bastante a fim de reduzir as elevadas desigualdades sociais presentes.

A política regional implementada pela SUDENE, de reorganizar e diversificar o setor industrial, foi alcançado de tal forma que houve um aumento na participação da produção industrial no total da produção regional, inclusive, superando a participação da produção do setor primário, no ano de 1970. Mas, com a centralização das políticas públicas centralizadas no governo federal após este período, o planejamento regional elaborado e executado pelas superintendências SUDENE e SUDAM, começaram a ter um menor impacto na transformação produtiva, em virtude da escassez de recursos para financiar seus projetos e investimentos.

Durante o período de 1970-1985 a região se modernizou, apresentando aumento do produto interno, com destaque aos serviços e à indústria. Contudo, nos anos de 1990, as políticas de desenvolvimento nacional e regional foram preteridas às políticas ortodoxas de estabilização da economia, fazendo emergir políticas públicas baseadas em estratégias fragmentadas que apenas aprofundaram o subdesenvolvimento do Nordeste

Assim, entre 1970 e 1985, as mudanças econômicas experimentadas pela região nordestina foram resultadas das políticas centralizadas na esfera federal, especificamente, pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, que atuaram no intuito de promover a desconcentração nacional das inversões e a integração produtiva da região, articulando-a com o restante do país. Pode-se perceber que, a partir de então, verificou-se uma maior heterogeneidade produtiva no nordeste do país, dando continuidade ao crescimento da década anterior. Além disso, a economia nordestina apresentou uma maior dinâmica econômica em virtude dos polos de crescimento que estavam baseados na implantação de ramos da indústria de bens intermediários.

Tanto as políticas regionais quanto os planos de desenvolvimentos foram indispensáveis para a economia nordestina, a qual passou a apresentar uma nova configuração industrial dado o crescimento da parcela do setor líder, ou seja, o setor de bens intermediários. Esta performance foi seguida pelo setor de bens de consumo não duráveis. Entretanto, este bom desempenho foi interrompido com a crise dos anos de 1980 e a adoção de políticas neoliberais na década de 1990, quando houve mudança na forma de atuação do Estado Nacional.

Logo, com o fim do planejamento a nível nacional e regional, começaram a emergir plano setoriais com impactos negativos para a indústria nordestina. Adicionado a este fato, a extinção das superintendências, no ano de 2001, e o acirramento da “guerra fiscal”, reduziu a cooperação entre as regiões, permitindo o acirramento da lógica competitiva, onde cada governo lutava e ainda luta para atrair investimentos privados por meio dos incentivos fiscais.

Para minimizar a guerra fiscal e as estratégias fragmentadas de desenvolvimento regional, o governo federal instituiu a PNDR, mas sem o êxito necessário para que o Nordeste supere o seu desenvolvimento, por falta de recursos públicos que financiem seus projetos. O maior desafio, na presente década, é minimizar a luta entre os lugares, pois, no longo prazo, tais práticas colaboram para a erosão das finanças locais e mascaram o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento regional.

É necessário que o país retome as questões voltadas para o fortalecimento da industrial nacional e regional, dê continuidade às políticas sociais que contribuíram para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, a fim de construir políticas públicas voltadas para dinamizar o crescimento econômico, mas principalmente voltadas para a redução das desigualdades regionais e sociais, conforme preconizado pela Carta Magna de 1988.

## REFERÊNCIAS

- Araújo, T. B. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Revan: Fase: Rio de Janeiro.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2002). *Privatização no Brasil 1990-2002*. BNDES. Rio de Janeiro.
- Carvalho, F. F. (2001). *Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste*. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Universidade Estadual de Campinas.
- Banco do Nordeste do Brasil. (2013). *A Região Nordeste nas contas regionais do Brasil: 1995-2010*. BNB. Fortaleza.
- Brandão, C. A. (2003). *A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Tese de Livre Docência. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas.
- Cássia, R. (2015). *Políticas públicas no Nordeste do Brasil: a produção de enclaves e de desigualdades socioespaciais*. GOT nº.8 Porto.
- Cohn, A. (1976). *Crise regional e planejamento (o processo de criação da SUDENE)*. São Paulo: editora perspectiva.
- Costa, S. S. (2019). *Políticas públicas e desenvolvimento regional: retrospectiva e perspectivas para o Nordeste brasileiro*. XVIII ENANPUR. Natal.
- Dulci, O. S. (2002). *Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil*. Revista de Sociologia e Política. n. 18, p. 95-107.
- Fusfeld, D. R. (2003). *A Era do Economista*. São Paulo: Saraiva.

Guimarães Neto, L.; Galindo, O. (1992). *Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste*. Cadernos IPPUR/UFRJ. Ano VI, n. 1, dez.

Gumiero, R. (2013). *O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional no governo Lula*. CEPAL – Coleção Documentos de Projeto. Santiago: Chile.

Leal, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. 5ª ed. São Paulo: Alfa-Omega.

Leoncio, L. (2008). *As transformações do BNDES diante do contexto atual da economia brasileira*. (Monografia em Ciências Econômicas). Florianópolis: – Universidade Federal de Santa Catarina.

Martins, J. S. (2009). *Exclusão social e a nova desigualdade*. 4. ed. São Paulo: Paulus.

Nabuco, M. R. (2007). *A (des) institucionalização das políticas regionais*. In: Espaço, tempo e crítica, v. 1, n 2(6), v. 1. Belo Horizonte: CEDEPLAR.

Senra, K. V. (2009). *Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos Períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009)*. (Dissertação de Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília.