

A trajetória das políticas de desenvolvimento regional do Nordeste: balanço entre a Operação Nordeste e a PNDR

Rafael Gonçalves Gumiero*

Resumo

O problema das desigualdades regionais do Nordeste foi enfrentado por inúmeras políticas de desenvolvimento regionais. O objetivo deste artigo, em um primeiro movimento, é cotejar comparativamente a concepção de desenvolvimento por intermédio do balanço do diagnóstico das desigualdades regionais e prognóstico para sua superação, na Operação Nordeste nos anos 1958 a 1964, e na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no período 2003 a 2014. Em um segundo momento, analisar a distribuição federativa e setorial de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Nordeste. A paralisia da PNDR implicou na propagação da polarização de investimentos do PAC e BNDES nos polos de dinamismo localizados na Bahia, Pernambuco e Ceará.

Palavras-chave: Assimetrias intrarregionais; PNDR; SUDENE; PAC; BNDES; Polarização.

* Professor do Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional (IEDAR) da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA).
E-mail: gumiero@unifesspa.edu.br

Submetido em: 13/05/2017. Aprovado em: 19/09/2017.

Abstract

The Trajectory of Northeast Regional Development Policies: A Balance Between Operation Northeast and PNDR

The problem of regional inequalities in the Northeast was faced by numerous regional development policies. The aim of this article, in a first movement, is to comparatively compare the development conception through the balance of the diagnosis of the regional inequalities and prognosis for its overcoming, In Operation Northeast in the years 1958 to 1964, and in the National Policy of Regional Development (PNDR) in the period 2003 to 2014. In a second moment, to analyze the federative and sectoral distribution of investments of the Program of Growth Acceleration (PAC) and of the National Bank of Development and Social (BNDES) in the Northeast. The paralysis of the PNDR implied in the spread of the polarization of investments of the PAC and BNDES in the poles of dynamism located in Bahia, Pernambuco and Ceará.

Keywords: Intraregional Asymmetries; PNDR; SUDENE; PAC; BNDES; Polarization.

1. Introdução

A *questão do Nordeste* foi diagnosticada por inúmeras instituições de desenvolvimento como sinônimo de subdesenvolvimento, interpretada como desigualdades regionais originadas pela formação da estrutura econômica¹ da região Nordeste em condição de atraso econômico, se comparada às outras do Brasil.

As políticas de desenvolvimento regional para superação das desigualdades regionais do Nordeste possuem longo histórico, incluindo o reconhecimento do problema e proposta (teórica ou aplicada), e podem ser sistematizadas em quatro diferentes fases, dotadas de características específicas: 1) a fase de emergência de uma leitura sistêmica, complexa e alinhada às estruturas da condição do subdesenvolvimento, formulada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), consolidada na *Operação Nordeste*, nos anos 1958 a 1964; 2) os programas setoriais de infraestrutura e industrialização balizados pelo instrumento de concessão de financiamento, Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), no período de 1965 a 1984; 3) a lacuna de ações para o desenvolvimento regional determinada pelo esgotamento do Estado desenvolvimentista e pela sua substituição por um novo repertório de soluções sugeridas pelas políticas neoliberais, no período de 1985 a 2002; e 4) a proposta de retomada da *questão regional* pelo Estado, institucionalizada pela formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) combinada aos programas de redistribuição de renda, inclusão social e crescimento econômico, nos governos Lula e Dilma Rousseff, nos anos 2003 a 2014.

Essa problemática gerou diferentes interpretações das desigualdades regionais: 1) o fenômeno do dualismo estrutural, que implicou em desigualdades regionais entre o Sudeste e o Nordeste, mais expressivo pelas interpretações de Furtado (1959), GTDN (1959) e SUDENE (1966a, 1966b); 2) a formação das desigualdades intrarregionais estimulada pelas políticas setoriais, que intensificou a heterogeneidade estrutural e capacitou sub-regiões com alto dinamismo econômico e o fortalecimento das relações comerciais com os países desenvolvidos, enquanto outras permaneceram estagnadas economicamente, conforme as interpretações de Pacheco (1998), Araújo (2000), Carvalho (2003), Oliveira (2008) e Guimarães Neto (1997); 3) polarização e reconcentração de investimentos nos polos exportadores, o que ampliou as diferenças intrarregionais do Nordeste, segundo as concepções de Cano (2007), Brandão (2007) e Diniz (1993).

O objetivo deste artigo foi cotejar a interpretação das desigualdades regionais e do desenvolvimento impresso pelos documentos da SUDENE, nos anos 1958 a 1964, e da PNDR, no período de 2003 a 2014. Subsequente, formular o balanço da distribuição de investimentos no Nordeste do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Banco Nacional de Desenvolvimento e Social (BNDES).

O eixo condutor que permite propor a análise entre as duas fases referidas é justificado pela ação protagonista do Estado na formulação de estratégias para o de-

envolvimento. Na primeira fase, o projeto da industrialização do Nordeste permitiria gerar autonomia para a economia regional e nas tomadas de decisões, desvencilhando da influência do polo dominador do Centro-Sul e renovando as elites locais. Nos anos 2003-2014, a PNDR apresentou uma nova metodologia de regionalização do território, dimensionada em diferentes recortes escalares, para o enfrentamento das desigualdades inter-regionais ou intrarregionais. Porém, esta política se limitou à sistematização do grupo de trabalho e não houve a sua aplicação como política pública. O PAC e os subsídios do BNDES passaram a ser pleiteados pela região Nordeste como estímulo para a economia regional, porém, seus investimentos reforçaram a polarização² de investimentos nos polos de dinamismo nessa região.

A metodologia adotada neste artigo foi organizada na identificação da interpretação do diagnóstico e do prognóstico das desigualdades regionais nos planos aplicadas ao Nordeste, em duas fases em específico, a da Operação Nordeste, *Uma política de Desenvolvimento para o Nordeste*, do GTDN, o *Primeiro e o Segundo Plano Diretor da SUDENE*, e a da quarta fase de retomada para o desenvolvimento regional, a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), PNDR fase II Documento de Referência I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional e o *Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste* (PDNE). No segundo movimento realizou o balanço dos indicadores de investimentos por intermédio dos relatórios institucionais, o *Programa do Crescimento Econômico* Balanço 4 anos: 2007-2010, *Programa do Crescimento Econômico* fase II Balanço 2011-2014, e os relatórios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Relatório Anual de 2012; Relatório Anual de 2013, e o documento *Um olhar territorial para o desenvolvimento*, de 2014.

O artigo está dividido em três partes além desta introdução. Na primeira, foi priorizado identificar a concepção de desenvolvimento do GTDN e dos dois primeiros Planos Diretores da SUDENE. A segunda focalizou na compreensão do desenvolvimento regional sob novas balizas teóricas proporcionadas pela PNDR e o plano macrorregional para o Nordeste, PDNE. A terceira centralizou nas propostas de investimentos do PAC e BNDES para o Nordeste e a partir desta avaliação, as considerações finais apresentaram algumas percepções sobre as implicações da ausência de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste e o Brasil.

2. A interpretação da matriz clássica do desenvolvimento regional: o GTDN e os Planos Diretores da SUDENE (1959-1964)

Na primeira fase de políticas de desenvolvimento regional do Nordeste, a *Operação Nordeste* surgiu a partir do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) em 1958 e, no ano seguinte foi crucial para a formação da SUDENE, responsável pela interpretação que superou o diagnóstico em voga até aquele momento, a de que o atraso econômico era resultado da seca e a solução era hidráulica. A instituição referida reposicionou a compreensão do atraso dessa região, como

resultante do subdesenvolvimento determinado pelas suas estruturas econômicas e sociais. Essa interpretação originou a matriz clássica do desenvolvimento regional³ por intermédio de novos subsídios teóricos oferecidos pelo GTDN e o Primeiro e Segundo Planos Diretores da SUDENE.

O relatório do GTDN, *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, de 1958, compreende que as assimetrias regionais foram determinadas pelo crescimento desigual do Brasil, lideradas pelo crescimento da região Centro-Sul concomitante à estagnação da região Nordeste. Dessa forma, identificou duas dinâmicas contrárias na economia brasileira. Na região Centro-Sul, a economia era dinâmica, ou seja, a industrialização demandava a mão de obra mais qualificada, e os índices de urbanização foram elevados, o que foi decisivo para o Centro-Sul exercer o papel de polo dominante no Brasil. Na região Nordeste, após o declínio do ciclo da cana-de-açúcar, a sua economia permaneceu estagnada e retrocedeu à economia tipicamente pré-capitalista (produção de subsistência da sua população). A economia nordestina atuou como complemento (produção e exportação de produtos primários) à demanda da economia do Centro-Sul, situação que dificultou a formação da sua industrialização. Esta problemática foi interpretada por Furtado como o fenômeno do dualismo estrutural (FURTADO, 1959; GTDN, 1959).

Cano (2007) alerta para o erro conceitual usualmente praticado por alguns pesquisadores acerca da aplicação da relação centro-periferia da CEPAL à dimensão regional. O referido autor procura desmitificar o “mito” do imperialismo paulista em relação à região Nordeste. Nos marcos internos de um país, não há fronteiras políticas ou alfandegárias internas, evitando apontar um suposto “imperialismo interno”. Entretanto, a posição de destaque da região Sudeste sobre as demais do país derivou da concentração automática de capital, mediante os interesses privados em detrimento de outras regiões. Houve a concentração de capital em um centro dominante, que norteou os rumos do processo de acumulação de capital à escala nacional.

O plano de ação do GTDN foi articular a política industrial aos seguintes pontos: a) promover oferta de emprego à massa populacional flutuante; b) substituir a antiga classe dominante (oligarquia) por uma classe dirigente que mirasse o desenvolvimento; c) providenciar para o Nordeste capitais formados em outras atividades econômicas; d) conceder autonomia e expansão manufatureira através da industrialização; e) transformar a economia agrícola da faixa úmida pela ampliação da oferta de alimentos; e f) promover o deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste para a faixa úmida do *hinterland* maranhense (GTDN, 1959).

O GTDN concedeu fortes subsídios para a orientação das diretrizes formuladas e aplicadas pela SUDENE. O Primeiro e Segundo Planos Diretores dessa instituição enveredaram por esse caminho, apesar de marginalizar algumas das propostas elaboradas pelo GTDN, como a reforma agrária.

O Primeiro Plano Diretor foi lançado pela SUDENE em 1961 e suas diretrizes foram afinadas por duas frentes de trabalhos como propostas para superação do subdesenvolvimento: 1) modernização da infraestrutura com investimentos

nos setores de transporte e de energia elétrica, a reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água e prioridade nos investimentos aos serviços de abastecimento de água urbano no interior dessa região; e 2) reorganização da economia com reestruturação da economia rural da zona úmida e na caatinga, com a conciliação racional dos recursos da terra, colonização da zona úmida, do Maranhão e Sul da Bahia, coordenação dos investimentos públicos e privados para as indústrias de base (SUDENE, 1966a).

A Lei nº 3692 atribuiu à SUDENE autonomia para formular a política de desenvolvimento regional. A reforma administrativa executada pela instituição supracitada afinou as técnicas de planejamento combinadas com o mecanismo de incentivos fiscais, o Artigo 34, para formação de empresas nacionais privadas especializadas em diferentes setores produtivos no Nordeste (SUDENE, 1966a).⁴

A política de industrialização da SUDENE priorizou: a) a promoção de infraestrutura para o transporte e a energia, capacitando o meio com condições para uma distribuição da atividade industrial de base econômica; b) coordenação de incentivos proporcionados pelo governo federal às iniciativas privadas; c) modificação da estrutura industrial, pela criação de indústrias de base altamente germinativas, como a siderúrgica; d) reorganização e reequipamento das indústrias tradicionais, como a têxtil; e) aproveitamento das matérias-primas locais; e f) reestruturação das atividades artesanais (SUDENE, 1966a).

Em 1963, o Segundo Plano Diretor da SUDENE (1966b) priorizou como novidade em relação ao Primeiro Plano Diretor o setor de Pesquisa, Educação de Base e Saúde. A legislação que estabeleceu o Segundo Plano Diretor introduziu algumas mudanças institucionais. O mecanismo de incentivos fiscais formulado pelo Primeiro Plano Diretor foi alterado, antes denominado Artigo 34, sendo a sua cobertura estendida para empresas de capital estrangeiro registradas no país, o que promoveu a isenção de imposto de renda e aprovação dos seus projetos para o Nordeste. O novo mecanismo foi chamado de Sistema 34/18 (recebeu tal denominação em função do Artigo 34 da Lei nº 3995/61 e do Artigo 18 da Lei nº 4239/63), o qual surgiu como uma das alterações aos incentivos fiscais concedidos às empresas privadas.

A ausência de técnicos qualificados de nível superior representou um dos principais entraves à execução dos planos diretores de desenvolvimento regional. O estudo realizado pelo Grupo de Reequipamento Técnico e Científico das Universidades do Nordeste (GRUNE), a SUDENE e o Ministério da Educação e Cultura, identificou como prioridade a expansão de Escolas de Nível Superior e a reestruturação do nível técnico-científico no Nordeste (SUDENE, 1966b).

Para o primeiro objetivo, foram instituídas metas para apoio em infraestrutura, financeira e orientação de aptidão ao aluno que pretendesse avançar seus estudos ao nível superior. A SUDENE declarou seu incentivo à criação de novos cursos superiores de Agronomia, Veterinária e Engenharia, com a oferta anual de 500 bolsas aos alunos. O segundo objetivo foi direcionado à reestruturação do ensino técnico científico através da ampliação de Institutos criados pela GOSUPI

e expansão de vagas para a pós-graduação em universidades existentes no Nordeste – Ceará, Recife e Bahia. Ainda, o aperfeiçoamento do ensino e pesquisa no setor de Ciências Básicas (Física, Matemática e Química) como medida que antecederesse a criação de futuros Institutos; a melhoria do ensino da Universidade Rural de Pernambuco para a formação de docentes para Escolas Agrícolas de nível médio da região; e o reequipamento e ampliação das Universidades nos setores em que há maior demanda por pessoal (SUDENE, 1966b).

O Segundo Plano Diretor (1966b) apresentou como medida norteadora a reestruturação da economia agropecuária do Nordeste e o Projeto de Colonização do Maranhão. A SUDENE reorganizou a economia agropecuária com projetos nos seguintes setores: equalização da produção de alimentos com a sua demanda; melhoria da pecuária; produção de algodão; pesquisas agrônômicas; organização de cooperativas rurais; incentivos à fruticultura; e conservação do solo, expansão da área de irrigação do São Francisco. Por sua vez, a sua política industrial foi direcionada para prosseguir às diretrizes iniciadas pelo Primeiro Plano Diretor nos setores: têxtil, produção de sal, oportunidades de investimentos na produção de mamona, óleos vegetais, curtume e indústria siderúrgica. No setor de infraestrutura foi priorizada a formação da Rede Prioritária, constituída por um sistema de estradas para otimizar e unificar a logística de produção e escoamento das principais cidades para os portos.

O repertório para o desenvolvimento da SUDENE foi ampliado pelo Segundo Plano Diretor da SUDENE (1966b), ao mobilizar medidas para superação do analfabetismo e qualificação técnica do pessoal em níveis médio e superior, subjacente à distribuição equitativa de produto social, compreendido como elevação dos salários reais e melhoria das condições de bem-estar da população, determinado pelos serviços públicos (como acesso à água potável, saneamento básico e assistência financeira na construção de habitações).

A Operação Nordeste concedeu avanços significativos ancorados nos diagnósticos e ações do GTDN e da SUDENE: 1) o grupo GTDN produziu um revelador diagnóstico do Nordeste, nos anos 1950 e, em paralelo, apresentou audaciosas medidas para o desenvolvimento nessa região. Esse documento alterou a interpretação produzida do Nordeste em relação ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), transitou da solução hidráulica para a compreensão do subdesenvolvimento, remete ao método do estruturalismo da CEPAL;⁵ 2) a implementação da SUDENE provocou um forte impacto político e institucional. Em sua “luta política”, buscou apresentar o problema do Nordeste como uma questão nacional, estendeu o debate dessa problemática da dimensão regional para a nacional. Foi apresentada à opinião pública a necessidade de integração nacional no Brasil, como um fenômeno crítico de ordem pública e nacional, o que requereu estratégias dessa instituição para o desenvolvimento do Nordeste; e 3) a questão social, antes escamoteada ou compreendida como consequência do processo de desenvolvimento no Primeiro Plano Diretor, foi apresentada pelo Segundo Plano Diretor como um ponto necessário para promover o desenvolvimento, *ex-ante*

aos investimentos na matriz produtiva, indispensáveis os recursos aplicados na capacitação do fator humano e no bem-estar social.

3. As contribuições da PNDR para o desenvolvimento regional: a percepção multiescalar de território

A quarta fase de políticas de desenvolvimento do Nordeste, nos governos Lula e Dilma Rousseff (2003-2014) adotou novos parâmetros para a redução das desigualdades regionais. A política social foi inserida como central na agenda de políticas públicas do Estado, sendo privilegiados temas como distribuição de renda com inclusão social, deflagrada pelo avanço substancial do Programa Bolsa Família (PBF), Luz para Todos, PAC da Saúde, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Minha Casa Minha Vida (MCMV) e aumento do salário mínimo, aliado aos estímulos gerados para o crescimento econômico do PAC, BNDES e da Petrobras.

Nessa fase, o tratamento concedido ao desenvolvimento regional ganhou sobrevida e várias ações do governo Lula pareciam mirar a sua retomada. Foram exemplos, a reativação da SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), a promoção de programas mesorregionais pelo governo federal (PROMESO, CONVIVER, PDEF, PDSA) inseridos nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e de 2008-2012 e, principalmente, a institucionalização da PNDR, em 2007.

A PNDR foi orientada pelo Mapa da Elegibilidade, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e o modelo de gestão pública articulado pela promoção do diálogo entre sociedade civil e instituições públicas. Para intervenção dessa política no território foi formulada a taxonomia orientada pelas variáveis de rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita* dos municípios. Foram identificados quatro grupos formados por sub-regiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda. A PNDR estabeleceu critérios de atuação nos territórios:

- a) Participação social e empoderamento de atores nos territórios – o protagonismo compartilhado é uma das premissas estabelecidas pelo novo paradigma de desenvolvimento regional no Brasil, sendo o controle social e a participação coletiva fatores indissociáveis da nova estratégia; b) Integração dos entes governamentais e de atores representativos dos territórios (governos, sociedade civil em geral, iniciativa privada etc.) [...]; c) Soluções apropriadas para cada tipo de território – definidas a partir da história, da dinâmica, da realidade, da inserção econômica e social e de outras características regionais. Não existe solução única para o desenvolvimento regional brasileiro (BRASIL, 2010a, p. 76-77).

Para Araújo (2000), o FNDR desempenharia um poderoso instrumento para o desenvolvimento regional, intermediado pelos recursos federais, estaduais e privados. Neste modelo, os Comitês Regionais seriam responsáveis pela gestão e definição de ações para os territórios.

A PNDR possui três planos macrorregionais direcionados às regiões com altos índices de vulnerabilidade econômica e social. Na região Norte, foi instituído o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente. Para a região Nordeste, foi proposto o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). E, por fim, para a região Centro-Oeste, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO). As denominadas sub-regiões estratégicas e prioritárias foram alvo de políticas específicas para a redução das suas assimetrias, como o Semiárido do Nordeste, que recebeu o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) e a faixa de fronteira focalizada pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (BRASIL, 2005).

O PDNE seguiu a orientação da taxonomia da PNDR para intervir nas sub-regiões do Nordeste. A caracterização da área da atuação desse programa foi determinada por critérios de localização geográfica e vulnerabilidade econômica e social (na renda domiciliar por habitante e na taxa de crescimento do PIB). Somam-se à identificação das regiões, as categorias do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) e atividades econômicas de cadeias e arranjos produtivos. A macrorregião do Nordeste foi dividida em oito regiões de planejamento: Meio-Norte, Sertão Norte, Ribeira do São Francisco, Sertão Sul, Litorânea Norte, Litorânea Leste, Litorânea Sul e Cerrados (BRASIL-MI, 2006).

O PDNE apontou em seu diagnóstico problemas econômicos, científicos e tecnológicos, sociais e ambientais, que dimensionaram as desigualdades intrarregionais e inter-regionais no Nordeste. A baixa competitividade da produção regional não se limitou somente à insuficiência da infraestrutura e à ausência de forças de empuxo econômico, mas referiu-se às dificuldades científicas na geração de tecnologias para dinamizar a economia regional e tratar da especificidade do semiárido e outras sub-regiões do Nordeste. As elevadas taxas de analfabetismo e indicadores sociais fragilizaram a possibilidade de mobilidade social. Completa o círculo vicioso das desigualdades regionais os problemas ambientais relacionados ao processo de desertificação, a degradação ambiental dos grandes conglomerados urbanos e a degradação ambiental de importantes ecossistemas (PDNE, 2006).

Pode ser afirmado que o diagnóstico do PDNE (2006) reposicionou a interpretação do subdesenvolvimento, se comparado ao da Sudene, ao identificar as especificidades das sub-regiões do Nordeste, pela compreensão multiescalar do território. Esse diagnóstico retomou antigos problemas estruturais, oriundos da concentração latifundiária em paralelo ao poder das elites locais. A monocultura ainda está presente na Zona da Mata, pela produção de cana-de-açúcar, ou no Cerrado, polarizado pela produção de grãos. A ausência da inovação tecnológica restringiu o avanço na diversificação produtiva da região, sedimentou as tradicionais atividades econômicas, gerou concentração de renda e submeteu os trabalhadores a péssimas condições de trabalho.

O PDNE propôs priorizar o acesso dos indivíduos à educação, saúde, habitação, incentivo ao pequeno agricultor. Em contrapartida, os recursos do Fundo

de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) foram restringidos a projetos de infraestrutura na região litorânea do Nordeste, na Bahia, Pernambuco e Ceará.

Quanto aos projetos acima de R\$10 milhões do FNE em carteira no BNB – Banco do Nordeste (operações contratadas e em análise), para o período 2004-2008, é possível constatar o padrão de concentração dos investimentos privados em três sub-regiões. A Litorânea Sul desponta como aquela onde, de longe, são maiores as aplicações do FNE. Enquanto nessa sub-região está sendo aplicado R\$ 1,3 bilhão desse Fundo, Litorânea Leste, segunda sub-região em captação de recursos do FNE, está recebendo R\$ 728 milhões, e a Litorânea Norte, R\$ 693 milhões. Somadas, essas três sub-regiões captam 78% de todos os investimentos desse Fundo (BRASIL, 2006, p. 132).

A segunda fase da PNDR organizou fóruns realizados em nível local e estadual em todas unidades federativas do Brasil, no período de 2007 a 2010. Esse esforço procurou contemplar as demandas da população pela formação dos eixos temáticos: 1) Critério de elegibilidade e tipologia; 2) Governança, diálogo federativo e participação social; 3) Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional; 4) Desenvolvimento regional sustentável – vertente produtiva, vertente educação, vertente da ciência, tecnologia e inovação; e 5) Infraestrutura e desenvolvimento regional (BRASIL-MI, 2012).

Dentre os cinco eixos recebeu destaque o eixo de desenvolvimento regional sustentável, dividido em estrutura produtiva, educação, ciência e tecnologia. A PNDR fase II propôs aplicar investimentos para o fortalecimento e adensamento de cadeias produtivas locais, com o foco nas potencialidades regionais. Essa política considerou como reforço para o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por intermédio da inserção do ensino profissional e tecnológico, via oferta de cursos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), com a ampliação do número de vagas nos cursos de graduação em engenharia e cursos de formação tecnológica nas Regiões Elegíveis da PNDR. Esta estratégia complementa-se pela desconcentração das Universidades Federais e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS) e a expansão dos programas de pós-graduação nas regiões menos desenvolvidas, como o exemplo da criação do Instituto Nacional do Semiárido (INSA) e do Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (CETENE) (BRASIL-MI, 2012).

De acordo com Brandão (2014) vários aspectos da política regional não avançaram, dentre eles, a reprovação do FNDR e a temática não ocupou prioridade na agenda governamental. Porém, avançaram programas de transferência de renda, crescimento do emprego, valorização do salário mínimo, expansão do crédito para o consumo, expansão do Ensino Superior, impacto na redução dos índices de vulnerabilidade social.

A ausência da política nacional de desenvolvimento regional não permitiu o planejamento em longo prazo e limitou o campo de atuação para redução das desigualdades regionais aos investimentos do PAC e BNDES, orientados para áreas de dinamismo econômico.

4. PAC e BNDES, uma alternativa para o desenvolvimento do Nordeste?

O PAC possui três versões. Na primeira gestão Lula, 2003 a 2006, o PAC foi lançado como estratégia para dinamizar a economia brasileira pela equipe técnica do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG). Na segunda gestão Lula, 2007 a 2010, o PAC foi institucionalizado e as suas diretrizes foram organizadas pelos eixos estratégicos de investimento, o logístico, o de energia e o social urbano. E, na gestão Dilma (2011-2014) foi lançada a segunda fase do PAC que ampliou o repertório composto pelos eixos de energia, transportes, cidade melhor, comunidade cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos.

Nos anos 2007 a 2010, o PAC direcionou maiores investimentos na Bahia, Pernambuco e Ceará. O eixo energético em Pernambuco e Ceará recebeu, respectivamente R\$ 12.147,6 bilhões e R\$ 8.138 bilhões. O eixo social e urbano na Bahia superou o de energia, R\$ 16.079 bilhões, em contraposição a R\$ 13.233 bilhões. A concentração de investimento do PAC nos estados referidos pode comprometer a isonomia federativa e o diálogo entre a instância estadual com a federal.

Tabela 1 – Investimentos do PAC no Nordeste (2007-2010)

UFS	2007-2010			2007-2010			Total (R\$ Bilhões)
	Empreendimentos Exclusivos (R\$ milhões)			Empreendimentos Regionais (R\$ milhões)			
	Logística	Energética	Social Urb.	Logística	Energética	Social Urb.	
Piauí	515,8	220,6	2.829,8	2.166,8	959,8	-	6,7
Rio Grande do Norte	974,4	4.933,7	3.055,0	-	1.806,2	2.034,0	12,8
Pernambuco	6.590,1	12.147,6	8.001,3	2.170,6	943,3	3.739,7	33,6
Paraíba	994,8	1.645,6	2.598,4	28,9	116,4	3.739,7	9,1
Maranhão	1.136,8	2.549,3	5.052,8	454,1	4.394,2	-	13,6
Ceará	1.006,4	8.138,0	7.523,6	2.163,8	1.251,5	2.034,0	22,1
Bahia	4.007,0	13.233,3	16.079,3	49,6	7.394,6	-	40,8
Alagoas	495,9	743,5	2.910,0	2.163,8	2.617,3	-	8,9
Sergipe	434,0	3.211,2	3.536,1	-	1.801,3	-	9,0

Fonte: Brasil (2010b; 2014a).

Os investimentos do PAC fase 2 fortaleceram a polarização na Bahia, Pernambuco e Ceará e ocuparam 63,66% dos recursos nos anos 2011 a 2014. Houve apenas o reposicionamento do estado de Pernambuco, que passou de segundo para primeiro lugar, impulsionado pela Petroquímica Suape, contabilizada em R\$ 13.046 bilhões e

a Refinaria Abreu e Lima, R\$ 41.375.358 bilhões.⁶ No Rio Grande do Norte o eixo energia foi o que maior investimento recebeu, R\$ 12.167 bilhões. O investimento do PAC no eixo MCMV foi maior na Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Paraíba, Alagoas e, em Sergipe, os valores dos eixos energia e MCMV se equipararam.

Tabela 2 – Investimentos do PAC no Nordeste (2011-2014)

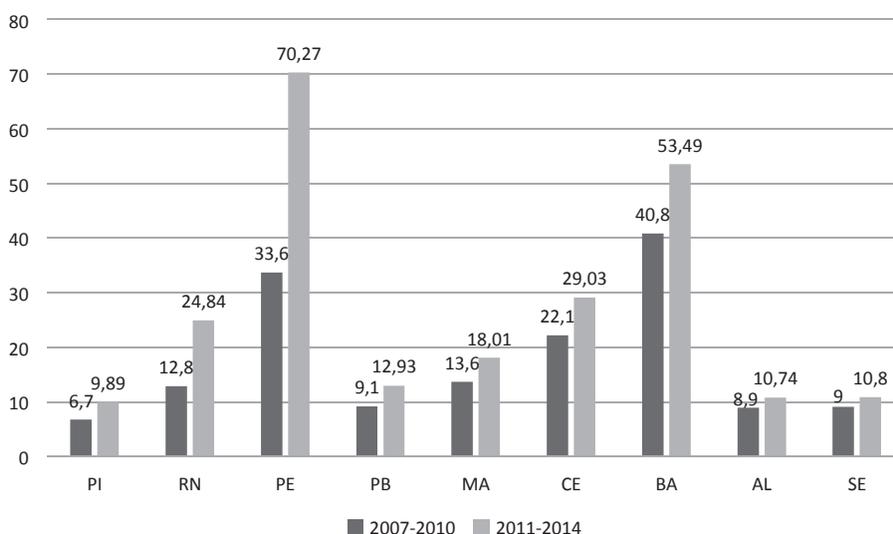
UFS	2011-2014 Empreendimentos Exclusivos (R\$ milhões)					
	Transpor- tes	Energia	Cidade Melhor	Comunida- de Cidadã	MCMV	Água e Luz para Todos
Piauí	926,24	313,18	377,09	297,30	2.994,94	1.202,14
Rio Grande do Norte	1.581,96	12.167,64	1.024,64	170,07	5.190,93	705,27
Pernambuco	5.496,75	41.922,76	2.453,25	468,99	9.503,44	1.997,87
Paraíba	588,46	188,56	399,15	269,14	4.675,77	1.150,56
Maranhão	2.423,27	3.520,37	228,33	525,22	7.890,27	1.040,34
Ceará	1.602,00	4.631,15	2.925,65	506,74	10.816,64	1.874,38
Bahia	7.128,64	16.263,02	3.012,46	826,01	19.063,46	3.441,12
Alagoas	1.450,30	1.640,75	262,00	179,08	4.166,89	1.584,50
Sergipe	734,24	4.100,06	155,36	105,44	4.879,98	403,94

UFS	2011-2014 Empreendimentos Regionais (R\$ milhões)						
	Transpor- tes	Energia	Cidade Melhor	Comunida- de Cidadã	MCMV	Água e Luz para Todos	Total (R\$ Bilhões)
Piauí	2.630,90	1.143,63	-	-	-	6,06	9,89
Rio Grande do Norte	178,74	736,97	-	-	-	3.084,91	24,84
Pernambuco	2.934,71	1.423,24	-	-	-	4.066,15	70,27
Paraíba	147,58	1.448,96	-	-	-	4.066,28	12,93
Maranhão	167,24	2.213,40	-	-	-	6,06	18,01
Ceará	2.861,58	712,17	-	-	-	3.099,39	29,03
Bahia	2.578,85	1.133,44	-	-	-	41,81	53,49
Alagoas	160,99	1.286,50	-	-	-	12,35	10,74
Sergipe	9,68	373,45	-	-	-	37,75	10,80

Fonte: Brasil (2010b; 2014a).

O Gráfico 1 compara os períodos correspondentes à primeira fase do PAC, 2007 a 2010, e segunda fase do PAC, de 2011 a 2014. Na segunda fase do PAC houve abrupto aumento de investimentos em Pernambuco, consequência dos empreendimentos Refinaria Abreu e Lima, Promef e Petroquímica Suape que compuseram o eixo de energia. Na Bahia e Ceará o eixo urbano social foi o que prevaleceu como maior receptor de investimentos do PAC, respectivamente com R\$ 19.063,46 bilhões e R\$ 10.816,64 bilhões. O estado de Rio Grande do Norte alcançou a quarta posição no ranking de investimentos, orientado pelo eixo da energia no empreendimento Desenvolvimento da Produção de Petróleo, de R\$ 3.708,73 bilhões.

Gráfico 1 – Investimento total do PAC por UFs – Nordeste (2007-2014)



Fonte: Brasil (2010b; 2014a).

O investimento do PAC na Bahia, Pernambuco e Ceará foi direcionado para empreendimentos instalados na faixa litorânea, o que corroborou para a geração de dinâmica em pontos estratégicos no território. A orientação das políticas desenvolvimentistas regionais foi para investimentos setoriais em pontos dinâmicos do território, o que dimensionou as desigualdades regionais em outro nível de assimetrias, as intrarregionais nestes estados, provocou heterogeneidade estrutural⁷ nos territórios, principalmente pelos maciços investimentos na faixa litorânea em contraste aos exíguos investimentos no interior do Nordeste.

A concentração de recursos do PAC no período 2007 a 2014 na tríade Bahia, Pernambuco e Ceará pode ter sido mobilizada pelos empreendimentos com arranque para geração de dinamismo na economia regional. Os maiores empreendimentos dos estados de Bahia, Pernambuco e Ceará foram centralizados no eixo de energia e os que receberam maior porcentagem de investimento do

PAC no Nordeste foram: a) em Pernambuco, no período 2007 a 2014, foram os empreendimentos Refinaria Abreu e Lima – RNEST, R\$ 40.142.618 bilhões; e, a Petroquímica Suape recebeu R\$ 13.046 bilhões; b) na Bahia, de 2007 a 2010, os empreendimentos Desenvolvimento da Produção, produção de petróleo, com R\$ 2.848,2 bilhões, RLAM – Conversão em Operação, no valor de R\$ 2.659,5 bilhões, e de 2011 a 2014, os empreendimentos Desenvolvimento da Produção de Petróleo Bahia – Fase II R\$3.637,22 bilhões e Estaleiro Enseada do Paraguaçu – 6 sondas R\$ 3.696,65 bilhões; c) no Ceará, de 2007 a 2010, os empreendimentos Usina Termelétrica a Carvão Porto de Pecém I (Ex – MPX Porto de Pecém) no valor de R\$1.874,2 bilhão, GNL Terminal de GNL – Pecém R\$ 981,0 milhões, e de 2011 a 2014, Usina Termelétrica a Carvão Porto do Pecém I (Ex – MPX Porto de Pecém) R\$ 407,24 milhões e Usina Termelétrica a Carvão Porto do Pecém II R\$ 226,19 milhões (BRASIL, 2014b; BRASIL, 2014c; BRASIL, 2014d).

Nos anos 2011 para 2012, o desembolso do BNDES para a região Nordeste apresentou aumento de 12%. E, apesar da variação positiva nos desembolsos do BNDES, o Nordeste permaneceu em 3º lugar, com R\$ 25,7 bilhões, em primeiro lugar ficou a região Sudeste, com R\$ 87 bilhões. A região Norte variou positivamente, 23%, e a região Centro-Oeste, ampliou abruptamente 77%, ocupou o segundo lugar na recepção dos desembolsos do BNDES.

Tabela 3 – BNDES, desembolsos por região (em R\$ bilhões)

	2008	VAR. 2008 - 2009 (%)	2009	VAR. 2009 - 2010 (%)	2010	VAR. 2010 - 2011 (%)	2011	VAR. 2011 - 2012 (%)	2012	2013
NO	5,0	126	11,2	5	11,7	8	10,9	23	13,3	13,8
NE	7,6	189	22,1	22	17,2	9	18,8	12	21	25,7
CO	9,9	9	10,7	6	11,4	0	11,3	77	20,1	20,9
SE	51,0	40	71,7	37	98,0	30	68,2	6	72,4	87,0
SU	17,4	19	20,7	46	30,1	2	29,7	2	29,1	43,1
Total	90,9	50	136,4	24	168,4	18	138,9	12	156	190,4

Fonte: BNDES (2012; 2013).

Segundo o relatório do BNDES, de 2013, os investimentos em infraestrutura lideraram os desembolsos, com R\$ 62,2 bilhões ou 33% do total liberado. Eles foram destinados aos setores de transporte rodoviário, R\$ 21,2 bilhões, seguido pelo setor de energia elétrica, R\$ 19,9 bilhões. No setor de transformação, foram liberados R\$ 58 bilhões, o que equivale a 30% dos investimentos totais do BNDES. A participação em material de transporte representou R\$ 10,3 bilhões, enquanto o da química e da petroquímica receberam R\$ 11,2 bilhões (BNDES, 2013, p. 22).

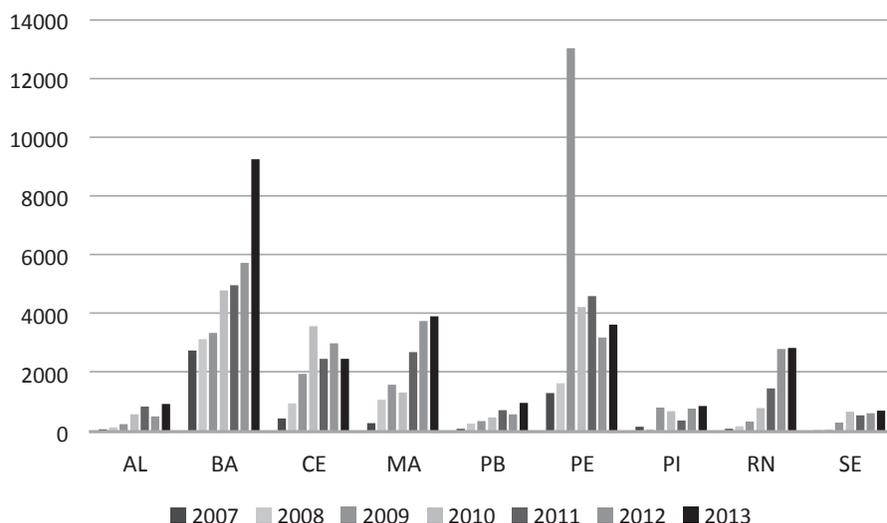
Tabela 4 – BNDES, série de desembolsos por ramos de atividades (em R\$ bilhões)

Setores	Variação (%)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Indústria	63,5	78,8	43,8	47,7	58,0	24	-44,3	8,8	21,7
Infraestrutura	48,7	52,4	56,1	52,9	62,2	7,8	7,0	-5,7	17,5
Comércio e Serviços	17,3	27,1	29,2	44,0	51,6	56,4	7,6	51,0	17,1
Agropecuária	6,9	10,1	9,8	11,4	18,7	47,7	-3,6	16,4	64,2
Total	136,4	168,4	138,9	156	190,4	23,5	-17,5	12,3	22,1

Fonte: BNDES (2014).

Em 2009, o destaque nos desembolsos do BNDES foi Pernambuco, impulsionado pela Refinaria Abreu e Lima, que captou cerca de R\$ 10 bilhões e elevou o valor médio de liberações neste estado e os desembolsos no setor de infraestrutura, em específico o eixo de energia elétrica. Houve uma verticalização dos investimentos do PAC e BNDES no eixo de infraestrutura energética em Pernambuco, que pode ter sacudido os grandes empreendimentos no Complexo Industrial Portuário de Suape.

Gráfico 2 – Desembolso do BNDES por estados do Nordeste (2007-2013) (em R\$ milhões)

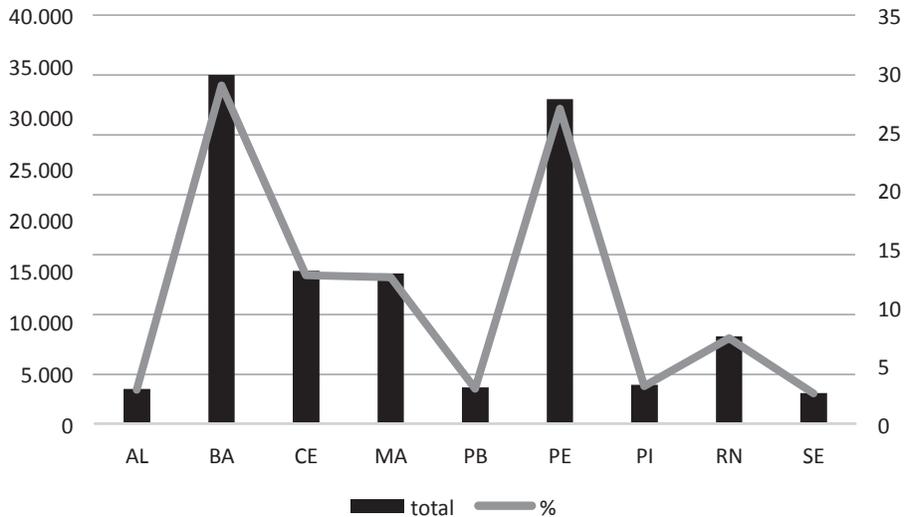


Fonte: Guimarães *et al.* (2014).

No Gráfico 3, no período de 2007 a 2013, no Nordeste, as maiores participações do financiamento do BNDES foram Bahia, 28,9%, Pernambuco, 26,9%, acompanhados por Ceará e Maranhão, ambos com 12%. O recurso do BNDES destinado ao Nordeste totalizou R\$ 117,7 bilhões, a Bahia ficou em primeiro lugar com R\$ 34.046 bilhões acompanhada por Pernambuco com R\$ 31.683 bilhões (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Semelhante aos investimentos do PAC, o BNDES direcionou a maior porcentagem de recursos para os estados de Pernambuco, Bahia, e Ceará em paralelo com Rio Grande do Norte em terceiro lugar.

Gráfico 3 – Valor total de desembolsos do BNDES por estado do Nordeste (2007-2013) (em R\$ milhões)



Fonte: Guimarães *et al.* (2014).

O fenômeno de polarização foi impulsionado pelo investimento seletivo do PAC e BNDES em pontos focais nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, e replicou na ampliação das assimetrias intrarregionais neles propaladas pelos investimentos em grandes empreendimentos, vide o caso da Refinaria Abreu e Lima responsável pelo salto de investimento do PAC e BNDES em Pernambuco. O efeito esperado de transbordamento dos efeitos progressivos para o entorno territorial, conforme apontou a literatura sobre desenvolvimento regional,⁸ não acompanhou a ampliação de investimentos nos polos dinâmicos do Nordeste e se limitou aos empreendimentos selecionados por esses programas do governo federal. A estratégia do governo federal em impulsionar a dinâmica regional por intermédio do PAC e BNDES implicou no desarranjo equitativo de investimentos nas unidades federativas do Nordeste.

5. Considerações finais

A trajetória das políticas de desenvolvimento regional do Nordeste pode ser compreendida em diferentes fases, propaladas por interpretações e abordagens para superação das assimetrias regionais. Nos anos de 1959 a 1964, a interpretação clássica do GTDN e da SUDENE, apresentou o fenômeno do dualismo estrutural e a necessidade de implementação da indústria somada à diversificação produtiva, a inserção de pesquisa científica e qualificação da mão de obra por intermédio de cursos superiores e técnicos subsidiados pela SUDENE. A industrialização avançou no Nordeste centralizada pelo eixo das demandas da região Centro-Sul, mediante o financiamento dos mecanismos 34/18 e Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). Porém, as disparidades regionais se agravaram e intensificaram as desigualdades socioeconômicas entre as unidades federativas do Nordeste ao privilegiar os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará na recepção de investimento em detrimento dos outros.

A formação dos polos de dinamismo no Nordeste apresentou um novo cenário, o de esgarçamento do tecido institucional e do pacto federativo entre os estados, simbolizado pelo fim das políticas desenvolvimentistas regionais. A deflagração da “guerra fiscal” fez prevalecer as “vantagens comparativas” para as unidades federativas que conciliassem facilidades fiscais à instalação de empresas e indústrias, e localização geográfica privilegiada para o capital financeiro. As assimetrias, neste contexto, passaram a ser compreendidas em outra escala, diferente da macrorregional, a intrarregional, ou seja, entre os estados mais dinâmicos do Nordeste, que sejam Bahia, Pernambuco e Ceará, em relação aos estagnados economicamente.

Nas gestões Lula e Dilma, 2003 a 2014, houve a retomada das discussões sobre a Questão Regional, sediadas na Secretária de Desenvolvimento Regional, sob a tutela do Ministério da Integração Nacional, e que resultaram na aprovação da PNDR. A paralização dessa política comprometeu a abordagem emplacada para o tratamento das desigualdades regionais. O PAC e os estímulos do BNDES passaram a gastar recursos para as macrorregiões, sob a percepção de implementar polos de dinamismo econômico, centralizaram suas ações em sub-regiões dinâmicas em setores como infraestrutura, indústria siderúrgica, petróleo e em alguns estados na infraestrutura social e urbana, com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida.

A interpretação do desenvolvimento nos governos Lula e Dilma, sob o emblema de redistribuição de renda e inclusão social, poderia ter avançado na redução das desigualdades sociais se fosse combinado com a proposta metodológica da PNDR. Esta interpretação apresenta a percepção de diagnósticos distintos, conforme o território, e conseqüentemente exige do governo políticas públicas específicas para lidar com as particularidades locais do Nordeste. A segunda fase da PNDR, numa tentativa de retomada desta política, ampliou o repertório sobre a concepção de desenvolvimento ao incluir o diálogo institucional com a sociedade civil, sediado pelos fóruns estaduais e nacional de consulta pública para inserir as demandas sociais na agenda.

O programa do PAC e subsídios do BNDES reforçaram o quadro composto pela participação majoritária no PIB do Nordeste de Bahia, Pernambuco e Ceará, por conta dos grandes empreendimentos instalados, infringindo a pacto federativo e a isonomia na distribuição de recursos do governo federal para unidades federativas fragilizadas economicamente e socialmente.

O eixo energético preponderou em relação aos outros na recepção de investimentos do PAC e do BNDES. No período de 2007 a 2010, Bahia, Pernambuco e Ceará, receberam respectivamente no eixo de energia R\$ 13.233,3 bilhões, R\$ 12.147,6 bilhões e R\$ 8.138,0 bilhões, com valores próximos do investimento recebido no eixo social urbano respectivamente, R\$ 16.079,3 bilhões, R\$ 8.001,3 bilhões e R\$ 7.523,6 bilhões. Porém, no período de 2011 a 2014, o eixo energia no estado de Pernambuco disparou na recepção de investimento do PAC, R\$ 41.922,76 bilhões, em relação à Bahia e Ceará e os demais, conforme os dados citados respectivamente, R\$ 16.263,02 bilhões e R\$ 4.631,15 bilhões. O eixo Minha Casa Minha Vida recebeu maior investimento do PAC nos estados da Bahia e Ceará em relação aos outros eixos, respectivamente, R\$ 19.063,46 bilhões e R\$ 10.816,64 bilhões e em Pernambuco com R\$ 9.503,44 bilhões.

A estratégia de crescimento econômico para o Nordeste mobilizada pelo governo federal, via PAC, no período 2007 a 2014, foi centralizada em grandes empreendimentos, dentre eles destaque a Refinaria Abreu e Lima, inserida no Complexo Industrial Portuário de Suape. Este empreendimento foi responsável por grande quantia do investimento do PAC, foi contabilizada em R\$ R\$ 41.375.358 bilhões. O BNDES mobilizou R\$ 13.026 bilhões para este empreendimento, no ano de 2009, que despontou como o maior subsídio aplicado dentre os estados do Nordeste, no período 2007 a 2013.

Apesar da percepção da proposta original da PNDR, em compreender o território formado por diferentes escalas referente a diferentes demandas econômicas e sociais, a sua desmobilização como Política de Estado cedeu espaço para a estratégia de investimento setorial do PAC e BNDES em empreendimentos dinâmicos no Nordeste, reforçando a polarização de investimentos do governo federal e fratura do diálogo federativo entre os estados.

Sinalizo para uma ação empreendida pelo governo federal nas gestões Lula e Dilma, mesmo que modesta, dada a amplitude dos problemas das desigualdades regionais, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que conciliou a proposta de desequilíbrios regionais, com a necessidade de expansão do ensino superior público federal a sub-regiões interioranas e fronteiriças do Brasil, descentralizada das grandes metrópoles, o acesso à educação superior para outras regiões. A ideia de expansão do ensino superior conciliar-se às ações afirmativas pode ser considerado o programa mais democrático ao criar formas de acesso à população indígena, quilombola, negros, refugiados políticos e população fronteiriça. O projeto é de longo prazo e exige continuidade dos investimentos do governo federal combinando com uma Política de Desenvolvimento Regional para superação das inequidades econômicas sociais do Brasil.

Quadro 1 – Fases de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste (1958-2014)

Fases de Políticas Regionais	Instituição Promotora	Diretrizes para ação	Fundo de Investimento	Quadro analítico pós-fase
1ª Fase GTDN/SUDENE 1958-1964	SUDENE – autarquia equipada à hierarquia de Ministério	Implantação de infraestrutura e indústrias autônomas à demanda do Centro-Sul; re-forma e modernização da agricultura; desenvolvimento do “fator humano” pela via da educação e direitos básicos; migração para colonização da zona úmida (Maranhão).	Mecanismo 34/18 e o Fundo FINOR.	As diretrizes propostas no Segundo Plano Diretor não foram aplicadas pela reprovação do Conselho Político da Sudene, formada pelos governadores do NE. O Golpe Militar de 1964 extinguiu a orientação das teses do GTDN que subsidiaram as diretrizes da Sudene.
2ª Fase Programas Setoriais 1965-1984	Os programas setoriais foram formulados pelo Ministério do Interior (MI)	Houve permanência da ideia de industrialização atrelada à modernização da agricultura. Os programas setoriais foram orientados pelo desenvolvimento setorial, inspirado na tese dos <i>polos germinativos</i> de Hirschman.	FINOR continuou a concessão de investimentos.	Os programas setoriais do MI privilegiaram os investimentos nos polos de exportação do NE. A área social foi marginalizada. O crescimento econômico ficou restringido em alguns pontos focais do Nordeste.
3ª Fase Queda do Estado Desenvolvimentista e a “Guerra Fiscal” 1985-2002	Ministério de Planejamento e Orçamento. ENIDS – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, fizeram parte do Plano Avanço Brasil.	Portfólio com indicações para investimentos nos principais polos de desenvolvimento do Brasil. O foco do estudo era incentivar investimentos estrangeiros e privados em infraestrutura e logística.	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste FNE e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste FNE.	Nas gestões Fernando Henrique Cardoso a ausência de uma política regional para o Brasil, cedeu lugar ao fenômeno da “guerra fiscal” entre os estados dessa região.
4ª Fase Retomada do protagonismo do Estado 2003-2014	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério de Integração Nacional	PNDR orientou programas regionais para o Nordeste (PDNE e PSDA). Porém, o seu alcance em aplicar as suas ações propostas ficou limitado pela reprovação do FNDR. O bastião ficou por conta dos programas PAC, MCMV, PRONAF, que concedeu crédito ao agricultor rural. PBF, estímulos do BNDES direcionados ao Nordeste.	FNE-BNB, MPOG-PAC, BNDES, Petrobras.	Houve avanço no eixo infraestrutura, indústrias e na área social, via PBF e MCMV. Porém, a ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional comprometeu o planejamento a longo prazo, o que pode contribuir na concentração de investimentos em polos de desenvolvimento do Nordeste.

Fonte: SUDENE (1966a; 1966b); BRASIL (2005; 2006; 2010a; 2010b; 2012; 2014). Elaborado pelo autor.

Notas

- 1 Na concepção furtadiana, essa estrutura foi originada pela expansão e sobreposição do capitalismo moderno da Primeira Revolução Industrial às estruturas pré-capitalistas, como a América Latina e o Brasil. A conjunção de duas dinâmicas fundou o dualismo estrutural, específico do subdesenvolvimento brasileiro.
- 2 Segundo Brandão (2007) a polarização deriva da concentração de capital e da integração do mercado pelo capitalismo que reposiciona os núcleos dinâmicos de comando, locus dos efeitos de atratividade e dominação que geram estratégicos pontos e eixos de maior ou menor potencialidade reprodutiva e capacidade de apropriação.
- 3 Nos anos 1950, podem ser citados como estudos pioneiros regionalistas do Nordeste, Joseph Lebrét, Francisco de Oliveira, Josué de Castro, Rômulo de Almeida, Hans Singer, que combinados formaram um poderoso repertório crítico analítico do subdesenvolvimento regional do Nordeste.
- 4 O Artigo 34 outorgou isenção de até 50% dos impostos de renda de pessoas jurídicas que optassem em aplicá-los em investimentos no Nordeste, no intuito de estimular essa região (SUDENE, 1966a).
- 5 O método histórico-estrutural da CEPAL evidenciou as particularidades do desenvolvimento latino-americano, ou do subdesenvolvimento, através da formação e reprodução de suas estruturas vis-à-vis à dos países desenvolvidos.
- 6 Consultado em: <http://www.pac.gov.br/obra/1750>.
- 7 De acordo com Araújo (2000), o conceito “heterogeneidade” é oriundo do contexto desigual condicionado por regiões e sub-regiões industrializadas, com renda por habitantes superior à de países industrializados, em paralelo com regiões e sub-regiões atrasadas, caracterizadas pela pobreza e miséria proporcionadas pelo subdesenvolvimento e o atraso social.
- 8 A estratégia de investimentos do PAC em empreendimentos na Bahia, Pernambuco e Ceará não gerou o efeito de espraiamento pelos polos germinativos, conforme renunciada pelas teses de Roberto Campos (1963), Albert Hirschman (1958), Gunnar Myrdal (1957) e Perroux (1955).

Referências

ARAÚJO, T. Por uma política de desenvolvimento regional. In: ARAÚJO, T. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório anual 2011**. Consultado em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual/relatorio-anual-2016>. Acesso em: fevereiro de 2017.

_____. **Relatório anual 2012**. Consultado em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual/relatorio-anual-2016>. Acesso em: fevereiro de 2017.

_____. **Relatório anual 2013**. Consultado em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual/relatorio-anual-2016>. Acesso em: fevereiro de 2017.

____. **Perspectivas de Investimento**. Boletim elaborado pela Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico e pelo Grupo de Trabalho do Investimento, 2014. Consultado em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3599>. Acesso em: março de 2017.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

____. Avancamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, vol. 2, p. 339-344, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL; SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília. Agosto, 2005.

____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI – Versão para discussão. Recife, Abril, 2006.

____. **A PNDR em dois tempos**: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, DF: 2010a.

____. **Documento de referência I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, julho, 2012. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>

____. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1: balanço de 4 anos [2007-2010]**. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010b.

____. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2: balanço de 4 anos [2011-2014]**. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11º Balanço, 2014a.

____. **Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2 Bahia balanço de 4 anos [2011-2014]**. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11º Balanço, 2014b.

____. **Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2 Pernambuco [2011-2014]**, Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11º Balanço, 2014c.

____. **Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2 Ceará balanço de 4 anos [2011-2014]**. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11º Balanço, 2014d.

CAMPOS, R. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro: Associação Promotora de Estudos da Economia, 1963.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. Campinas: UNESP, 2007.

CARVALHO, O. Nordeste: a falta que o planejamento faz. *In*: GONÇALVES, M.; BRANDÃO, C.; GALVÃO, A. (Org.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

DINIZ, C. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, vol. 3, n. 1, 1993, p. 35-64.

FURTADO, C. **A operação nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

GUIMARÃES NETO, L. **Dinâmica regional no Brasil**. Brasília, IPEA, 1997.

GUIMARÃES, P *et al.* (Coord.) Atuação do BNDES na Região Nordeste. GUIMARÃES, P; AGUIAR, R.; LASTRES, H.; SILVA, M. (Org.) **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 50-68.

GTDN, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Recife, 1ª ed., 1959.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2008.

PACHECO, C. **Fragmentação da nação**. Campinas: UNICAMP-IE, 1998.

SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife: SUDENE, 1966a.

____. **Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: SUDENE, 1966b.