



# Planejamento e desenvolvimento regional sob a égide do Estado: a experiência da SUDENE

Livia Jordana Assis Pereira<sup>1</sup>  
Larissa da Silva Ferreira Alves<sup>2</sup>  
Francisco do O' de Lima Júnior<sup>3</sup>

Submissão: 09/11/2021

Aceite: 12/04/2022

## Resumo

O papel do Estado enquanto agente de fomento aos processos de planejamento e desenvolvimento regional tem sido um tema de relevantes discussões em diversas áreas do conhecimento. O caso brasileiro, haja vista a sua expressiva heterogeneidade regional, tanto nos aspectos naturais quanto socioeconômicos, figura-se como importante cenário destinado aos estudos regionais. Nesse contexto, o presente artigo teve como objetivo analisar o processo de planejamento e desenvolvimento regional sob o comando do Estado brasileiro, com ênfase para a Região Nordeste, a partir da criação e a atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Assim, adotou-se como método uma revisão bibliográfica de caráter descritivo, baseada na interlocução de referências clássicas acerca dos principais postulados teóricos que fundamentam a temática em tela. Como resultado, chega-se a um constructo teórico sobre a conjuntura que envolve os agentes e os fatores responsáveis pela promoção dos processos de planejamento e desenvolvimento regional do país, com destaque para o quadro nordestino.

**Palavras-chave:** Estado; Desenvolvimento; Nordeste; Planejamento regional; SUDENE.

## ***Regional planning and development under the command of the state: the experience of SUDENE***

### **Abstract**

*The role of the State as an agent for promoting regional planning and development processes has been a topic of relevant discussion in several areas of knowledge. The Brazilian case, given its expressive regional heterogeneity, both in natural and socioeconomic aspects, appears as an important scenario for regional studies. In this context, this article aimed to analyze the process of regional planning and development under the command of the Brazilian State, with emphasis on the Northeast Region, from the creation and performance of the Superintendence for the Development of the Northeast – SUDENE. Thus, a descriptive bibliographic review was adopted as a method, based on the interlocution of classical references about the main theoretical postulates that underlie the theme in question. As a result, a theoretical construct is reached about the situation that involves the agents and the factors responsible for promoting the country's regional planning and development process, with an emphasis on the Northeastern scenario.*

**Key words:** State; Development; Northeast; Regional Planning; SUDENE.

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). <https://orcid.org/0000-0001-9756-4205>  
E-mail: [liviajjordana@hotmail.com](mailto:liviajjordana@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutorado em Geografia (UFC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da UERN. <https://orcid.org/0000-0003-2232-9539>  
E-mail: [larissa0185@gmail.com](mailto:larissa0185@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutorado em Desenvolvimento Econômico (IE-UNICAMP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES) da UERN. Reitor da Universidade Regional do Cariri (URCA). <https://orcid.org/0000-0002-6049-3893> E-mail: [lima.junior@urca.br](mailto:lima.junior@urca.br)

## 1 Introdução

O papel representado pelo Estado dentro do processo de planejamento e desenvolvimento socioeconômico das nações e de suas regiões tem sido, ao longo dos tempos, amplamente analisado e revisado entre especialistas. À luz de Weber, Evans (2004, p.29) reproduz o conceito de Estado como “associações compulsórias que reivindicam controle sobre os territórios e sobre as pessoas que neles vivem”. Para além dessa classificação, o referido autor destaca ainda a importância de se esclarecer os distintos papéis exercidos pelo Estado. Entre os especialistas é unânime que a atuação do Estado como agente de fomento a transformação econômica e a garantia mínima de níveis de bem-estar social figura-se como uma de suas funções imprescindíveis (Ibid.).

Especificadamente, quanto ao envolvimento do Estado com o processo de desenvolvimento econômico, este tem como base duas vias distintas: i) a participação do processo de acumulação do capital (a capacidade de gerar bens não é mais considerada uma função exclusiva da natureza e do mercado e; ii) a garantia de uma gestão eficiente (promover a capacidade empresarial e facilitar a criação de novas forças produtivas requer um envolvimento mais complexo do Estado na vida do cidadão do que a simples exigência de lealdade e de bom comportamento) (EVANS, 2004, p.30).

No que se refere ao processo de desenvolvimento regional, com base em Siedenberg (2006), Dallabrida (2017, p.88) ressalta que, trata-se de um processo de mudanças sociais e econômicas que ocorrem dentro de uma região, sendo este recorte espacial caracterizado por “aspectos geográficos, administrativos, econômicos, físico-naturais, políticos, etnográficos, entre outros”.

Quanto ao Brasil, conforme entendimento lastreado por Guimarães Neto (1995, p.124), “poucas economias e sociedades possuem diferenças tão marcantes entre seus espaços regionais como a brasileira. Isto se expressa a partir da quase totalidade dos indicadores econômicos e sociais, comumente utilizados nas análises regionais”. Considerando essas questões conceituais, entende-se que as dessemelhanças evidentes no cenário nacional potencializam a relevância dos estudos sobre os processos de planejamento e desenvolvimento regional.

Isto posto, é sob esse pano de fundo que o presente artigo tem como objetivo analisar a conjuntura nacional a partir dos processos de planejamento e desenvolvimento regional sob o comando do Estado brasileiro. De forma complementar ao escopo deste trabalho, prossegue-se

com uma leitura sobre a questão regional nordestina, cuja base teórica tem no contexto em que se processa a criação e atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) seu principal elemento de análise.

Para tanto, adotou-se como método uma pesquisa de revisão bibliográfica, dotada de caráter descritivo e baseada na interlocução de referências clássicas acerca dos principais postulados teóricos que tratam dos conceitos e/ou especificidades inerentes ao Estado, desigualdades regionais, planejamento e desenvolvimento econômico nacional e nordestino, assim como, da inter-relação entre estes. Grosso modo, no Brasil, esse debate se faz exponencialmente a partir das análises de Cano (2007; 2008); Guimarães Neto (1989; 1995); Dallabrida (2003; 2017); Araújo (2000; 2014), entre outros.

Quanto à organização, além desta introdução e das considerações finais, o presente artigo está dividido em duas seções principais. A primeira aborda os processos de planejamento e desenvolvimento regional sob a égide do Estado brasileiro, no período em que se compreende a Proclamação da República, em fins do século XIX até meados da segunda década do século XXI, contexto político caracterizado como neodesenvolvimentismo. A segunda seção trata do contexto de criação e atuação da SUDENE, destacando seu papel enquanto órgão de fomento ao processo de desenvolvimento da região Nordeste.

## **2 Planejamento e desenvolvimento regional sob o comando do estado brasileiro**

As questões inerentes ao regionalismo brasileiro estão imersas na própria história política e social do nosso país. Em conformidade com Cano (2007, p. 19-20), tais questões manifestaram-se, sobretudo, “nos movimentos revolucionários regionais do século XIX, pelo debate parlamentar desde o Império; pela vasta produção literária e, já em fins do século XIX, pelo agravamento do problema da seca do Nordeste”.

Apesar disto, cabe expor que a questão regional no Brasil só passou a ter destaque nas discussões políticas nacional no final da década de 1950. Até então, essa pauta restringia-se, tanto no discurso político quanto nas tomadas de decisões, a ações voltadas ao combate às secas do Nordeste (Ibid.).

Em sentido amplo, o entendimento do processo que envolve a problemática regional nos leva a uma análise, mesmo que de forma sumária, de todo um enredo histórico, político e econômico que fomentou a formação do nosso país. Para tanto, define-se o período em que se deu a Proclamação da República (em 1889) como recorte temporal inicial dessa análise, em

virtude de este ter sido marcado por relevantes transformações nas estruturas políticas, sociais e econômicas nacional.

Isto posto, durante a República Velha, o Brasil apreciava um momento de expansão da agroexportação, tendo o café como principal produto desse processo, fato que o levou a experimentar um avanço industrial embrionário<sup>1</sup>. Já no cenário político, esse período foi marcado por certa comodidade ancorada nas elites agrárias que representavam os interesses do setor econômico. Aqui instalou-se a chamada política do “café-com-leite”, caracterizada pela alternância das elites mineira e paulista no poder republicano (ALVES, 2017, p. 62).

Do ponto de vista socioeconômico, Cano (2004) faz uma análise de forma bastante pontual desse período que antecedeu à chamada Era Vargas. Conforme o autor,

[...] a década de 1920, para o Brasil, representa um processo de transição econômica e social, a partir do chamado modelo primário exportador, rumo a um novo padrão de acumulação de capital - o de crescimento para dentro -, que seria desencadeado a partir da Crise de 1929 e da Revolução de 1930. Transitar-se-ia, assim, do velho padrão primário exportador - onde o complexo cafeeiro paulista predominava - em direção a um novo - o da industrialização -, que se firmaria a partir de 1933.

Ainda conforme as análises do referido autor, nesse período, apesar dos avanços propiciados pela força produtiva, tanta agrária quanto do beneficiamento industrial, a estabilidade desse processo estava comprometida, haja vista a grande dependência das economias externas. De fato, os efeitos dessa dependência foram sentidos como reflexo da crise econômica americana, além de fatores de cunho interno como, por exemplo, a elevada expansão da capacidade produtiva do café e da indústria, a partir da segunda metade da década de 1920, em detrimento a expansão de suas demandas, que não tinham um mercado interno de consumo formado (CANO, 2004).

[...] independente da crise externa, o Brasil sofreria as duas crises internas - a do café e a da indústria -, o que nos levaria a uma grave depressão. A crise internacional, por sua vez, aprofundaria ainda mais a crise nacional, pela redução drástica do valor exportado, diminuindo a renda e o emprego internos e contraindo fortemente as importações, fonte principal das finanças públicas federais. Mas, se o quadro poderia se agravar, ao mesmo tempo ele também abriria uma extraordinária possibilidade para a formulação de uma política que, ao mesmo tempo, não só pudesse conter ao mínimo os efeitos perversos da crise externa, mas também enfrentar a crise interna (Ibib.).

---

<sup>1</sup> É relevante esclarecer que a implantação industrial anterior à década de 1930 não pode ser chamada, a rigor, de processo de industrialização. Na verdade, à época, ela foi induzida pelo setor exportador. É somente a partir de 1933, quando se dá a recuperação da economia nacional e o movimento de acumulação industrial passa a ser o motor determinante da economia, que se pode falar em industrialização (CANO, 2007, p.50).

De forma geral, Alves (2017, p.64) aponta que nesse período fatores como a convivência das elites agrárias e políticas, a dependência econômica ao mercado externo, a deficiência do mercado consumidor e o processo de substituição das importações alteraram a dinâmica econômica das regiões brasileiras. Se de um lado, esses fatores propiciaram a instalação de uma indústria moderna, por outro, não foram capazes de promover sua disseminação pelo território nacional, ressaltando as desigualdades regionais existentes desde o período colonial. No que se refere a essa problemática, conforme já dito anteriormente, nessa época, a pauta regional restringia-se, fundamentalmente, a ações voltadas ao combate às secas do Nordeste.

Já sob a égide da Era Vargas, o Estado põe em prática uma política econômica de recuperação da renda e do emprego, fato que promoveu uma profunda transformação no padrão de acumulação de capital em nosso país (CANO, 2004). Para se ter uma ideia, o período compreendido entre os anos de 1933 e 1939 foi um dos mais auspiciosos para a produção industrial nacional, que cresceu à taxa média anual de 11% (Ibid.).

Quanto à questão regional, o primeiro governo de Vargas manteve um padrão de políticas mais restritas e setoriais. A exemplo, no Nordeste, foram criadas comissões para analisar o problema das secas. Quanto às ações de planejamento estatal, este se deu, de fato, a partir do chamado desenvolvimentismo, pautado em três grandes estratégias i) modernização do Estado brasileiro; ii) ruptura do padrão de isolamento produtivo regional e, iii) promoção da integração do mercado nacional (ALVES, 2017, p.65).

Durante o segundo governo da Era Vargas (1951 a 1954) predominou o entendimento de que a integração do mercado nacional não ocorreria com a permanência de estruturas regionais semicoloniais. Com efeito, as políticas regionais tiveram como foco o Norte e o Nordeste (concebidos como periferias econômicas deprimidas), sendo, portanto, necessário integrar essas regiões ao mercado nacional. No caso do Nordeste, essa ação seria promovida pela via do desenvolvimento e das soluções hidráulicas. Já no Norte, seria pela via de ocupação, povoamento e valorização econômica (COSTA, 2000).

A primeira geração de políticas regionais é remanescente a essa época, ou melhor, políticas *top-down* ou de desenvolvimento exógeno, onde a ação do poder central baseou-se em estratégias intervencionistas abrangentes. Aqui, merece destaque o fortalecimento das instituições públicas regionais como a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952; da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, além dos investimentos em infraestrutura e no financiamento de longo prazo, com a criação do

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 1952 (atualmente Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) (ALVES, 2017, p.69-70).

Especificadamente sobre as ações de planejamento governamental, concebido como intervenção planejada pelo Estado, Araújo (2000, p.17) destaca que no Brasil, essas ações remontam a década de 1950 durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), sendo o chamado Plano de Metas<sup>2</sup> o principal expoente dessa política estatal. Quanto à questão regional, data também dessa época, a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956 e, posteriormente, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (1959), destinada ao planejamento regional do Nordeste e, sobre a qual falaremos de forma mais pormenorizada na próxima seção.

Com o advento dos governos militares (1964-1985), fortemente alicerçado pelo projeto nacional desenvolvimentista, foram elaborados importantes planos, com vistas à interiorização da ocupação do território nacional, a sua integração a partir de grandes obras de infraestrutura<sup>3</sup>, além da redução das disparidades regionais com a implementação do Plano Trienal, do Programa Estratégico de Governo, do Plano Decenal e do I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento. Esse período marca ainda o início de políticas de desenvolvimento regional calcadas no financiamento pelo setor privado, através de programas de incentivos e renúncias fiscais. Quanto ao planejamento regional por parte do governo federal, este se deu através de agências regionais (Ex: SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, SUDECO) e de bancos regionais como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), entre outros (ALVES, 2017; ARAUJO, 2000).

Tomando por base a pesquisa realizada pelo Departamento de Economia da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) na década de 1990 e coordenada por Leonardo Guimarães Neto e Osmil Torres Galindo Filho sobre o desenvolvimento desigual da economia no espaço brasileiro, Araújo (2000) descreve de forma sintética uma análise econômica regional do Brasil entre os anos de 1960 e 1980, conforme se observa no quadro 1.

Na seara de desenvolvimento socioeconômico, os anos de 1970, essencialmente, marcaram relevantes transformações em âmbito nacional, dentre as quais destacam-se o ápice de seu processo de urbanização e uma pujante concentração industrial no Sudeste, muito embora observe-se também um modesto movimento de desconcentração industrial, que se

---

<sup>2</sup> O Plano ou Programa de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1957-1960) teve como principal característica a intervenção direta do Estado na implementação de trinta metas quantitativas voltadas para a provisão de infraestrutura econômica e a industrialização e distribuídas em quatro vertentes principais: energia, transportes, alimentação e indústria (ALVES, 2017).

<sup>3</sup> Datam dessa época a construção da hidrelétrica de Itaipu, da ponte Rio-Niterói, da rodovia Transamazônica, entre outras.

direcionou ao interior de São Paulo, Minas Gerais, a Região Sul, além das metrópoles litorâneas do Nordeste e Manaus, graças a incentivos fiscais, sobretudo, a Zona Franca de Manaus (ARAUJO, 2014).

Quadro 1 - Análise econômica regional entre os anos de 1960 e 1980

Período	Principais características	Ações de Planejamento Regional
Predominantemente nos anos 60	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Ampliação da articulação comercial</b>, comandada pela indústria paulista em busca de mercado em outras regiões do país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estímulo à modernização das indústrias locais, como por exemplo, o que a SUDENE fez com a indústria têxtil do NE.</li> </ul>
Predominantemente nos anos 70	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Integração produtiva</b>, cuja base foi a regionalização da grande indústria oligopólica (privada ou estatal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impulsionamento do planejamento regional através de incentivos fiscais e financeiros, resultando na propagação das relações de produção capitalista no interior dos espaços diferenciados do país.</li> </ul>
1968-1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Inserção na economia mundial</b>, consolidada na época do “milagre” (1968-73) e ampliada depois pela necessidade de gerar excedente na balança comercial para obter as divisas necessárias ao pagamento da dívida externa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estímulo à utilização de novas terras e de recursos naturais abundantes, além de incentivos fiscais e financeiros, crédito oficial, além do estímulo a expansão e modernização da agricultura do país.</li> </ul>
A partir dos anos 70	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>integração físico-territorial</b>, onde se dá a consolidação de uma base de infraestrutura, especialmente de transportes e de comunicações, que interligou todas as regiões brasileiras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concepção e viabilização dessa infraestrutura. Por exemplo, no Nordeste, os dois primeiros Planos Diretores da SUDENE deram ênfase a montagem de sua malha rodoviária.</li> </ul>

Fonte: organizado pelos autores (2021), a partir de ARAUJO (2000, p.19-20).

Já na década de 1980, o plano mundial assiste a fatos importantes, onde a crise impulsiona a consolidação de novas formas de acumulação. O petróleo, enquanto matéria-prima estratégica é substituído pela comunicação, a revolução científica avança e novos setores passam ao comando da dinâmica econômica nos países centrais. No âmbito nacional, não acompanhamos essa esteira de mudanças e “passamos a década nos debatendo na crise da dívida, transferindo poupança para o exterior, paralisando o investimento, aprofundando a crise financeira do setor público e convivendo, na segunda metade da década, com a ameaça constante da hiperinflação” (ARAUJO, 2000, p.22). Ainda, para a autora, a crise levou o país à discussão de quais rumos deveria seguir, enquanto o planejamento era desmontado e cedendo espaço para o gerenciamento da crise.

Note-se que a instabilidade financeira, a estagnação econômica e os surtos da hiperinflação, característicos dessa década, puseram em xeque a eficiência do Estado, fato que abriu espaço para a disseminação do pensamento neoliberal que marcou a economia e a ação pública da década posterior. Em termos de políticas regionais e de planejamento, os anos 80

caracterizaram-se praticamente pela ausência de ações estatais direcionadas a esse fim (ALVES, 2017).

Em notas gerais, essa década marcou um expressivo movimento de arrefecimento da economia nacional, fruto da crise econômica e do processo hiperinflacionário. Contudo, apesar de ter sido classificada, economicamente, como “década perdida”, os anos de 1980 marcaram um avanço nas políticas sociais e nos direitos dos cidadãos, a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988.

A última década do século XX se inicia no mesmo contexto de crise e hiperinflação que caracterizou os anos 80, todavia, com o fim do Regime Militar e adesão de novas ideologias políticas, a década de 1990 marca a abertura do país à política neoliberal, num contexto em que se processam a flexibilização comercial com o exterior; a implementação do Plano Real e suas subsequentes reformas econômicas (cujo efeito surtiu na estabilização monetária e equilíbrio fiscal) e na reorientação de atuação do Estado (agora, dotado de uma agenda composta por privatizações de empresas estatais produtivas, vendas de bancos estaduais e medidas de contenção de gastos públicos) (ALVES, 2017).

Apesar dos anos de 1990 marcarem uma retomada de políticas de desenvolvimento regional (agora, do tipo *bottom-up*)<sup>4</sup>, praticamente inexistentes na década anterior, para Monteiro Neto (2014), a conjuntura socioeconômica que abalizou a última década do século XX contribuiu para uma profunda desarticulação da política e dos instrumentos vigentes para o desenvolvimento regional.

No plano da política regional, [...] as reformas institucionais em curso no nível nacional preconizavam maior frustração do gasto público e uma agenda de redução do aparato produtivo estatal. Para isso, foram asfixiadas e depois fechadas as superintendências regionais de desenvolvimento – SUDENE e SUDAM (NETO, 2014).

Sob a ótica de Araújo (2014, p.542), “o Brasil do fim do século XX havia se tornado uma importante economia industrial construída em processo que agudizou as desigualdades sociais e regionais”. Assim, era necessário um aporte de mudanças estruturais que pudessem romper com esses índices.

Na passagem para o novo século, a economia mundial apresentava-se razoavelmente bem e, no cenário nacional, a política de desenvolvimento implementada a partir do governo Lula, fomentou a sustentação de um molde político, classificado por alguns especialistas, como

---

<sup>4</sup> Caracterizadas como a segunda geração de políticas regionais, as políticas *bottom-up* são dotadas de uma abordagem ligadas ao desenvolvimento endógeno, no qual há a valorização dos agentes e saberes locais no processo de desenvolvimento (ALVES, 2017, p.7).

“neodesenvolvimentismo”. No campo econômico, a China (que acelerava seu crescimento) tornava-se uma importante compradora das commodities brasileiras. Com efeito, essa estabilidade política e econômica promoveu uma melhoria no desempenho da economia do país, mesmo em um ambiente de inflação ainda resistente (ALVES, 2017; ARAUJO, 2000).

Em que se pesem os efeitos dessa nova conjuntura, Araújo (2014) ressalta que a melhoria do quadro fiscal abriu espaço para a retomada das políticas públicas, em especial as federais, entre as quais tiveram mais destaque: i) as políticas sociais de crescimento da renda das famílias (Programa Bolsa Família); ii) o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e; iii) os programas de estímulo ao crédito.

No tocante a questão regional, o início da fase neodesenvolvimentista marcou a formulação da primeira política explícita de desenvolvimento regional do país: a I PNDR-Política Nacional de Desenvolvimento Regional, criada no ano de 2003 e institucionalizada em 2007. As benesses dessa política se fizeram sentir em diversos campos. Ao promover a ruptura dos paradigmas que dificultavam uma melhor compreensão da realidade regional, a I PNDR abriu novos horizontes para as ações de planejamento e intervenção regional (ALVES, 2017).

Não obstante aos avanços promovidos pela I PNDR, algumas lacunas e entraves, sobretudo, no que se refere à aplicação dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional, acabaram trazendo resultados inexpressivos em termos de mudanças da realidade regional. Com efeito, emerge nessa fase neodesenvolvimentista a busca pela terceira geração de políticas regionais, que agora propugna uma síntese de ações exógenas e endógenas (Ibid.).

Em síntese, no Brasil, as estratégias estatais de desenvolvimento regional foram consubstanciadas na fase desenvolvimentista, com as políticas do tipo *top down*; na fase neoliberal, com as políticas *botton-up* e na fase neodesenvolvimentista, a partir de uma mescla dessas políticas.

### **3 A criação da SUDENE: um modelo de planejamento e desenvolvimento para o nordeste.**

Historicamente, as ações de desenvolvimento regional voltadas para a região nordeste, fecundaram-se sob a emblemática de uma chamada “solução hidráulica”. Conforme disposto no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA, 2005, p.20), “a solução hidráulica, posta em prática no Nordeste, depois da grande seca de 1877-1879 a meados do século XX, caracterizou-se pela construção de açudes e por um discurso político especificadamente favorável à irrigação”.

A rigor, a implementação de políticas públicas direcionadas a questão regional no Nordeste, só ocorreram, de fato, a partir da segunda metade do século XX quando, de acordo com Almeida; Araújo (2004, p.98), “após um período secular de atrofiamento das atividades agroexportadoras e de contínua perda de participação econômica na produção brasileira, o Nordeste brasileiro atingiu o ápice de sua crise econômica, passando, a partir de então, a figurar entre as áreas de maiores índices de pobreza do hemisfério Sul”.

Nessa época, as fragilidades da conjuntura política nordestina e a debilidade de suas atividades econômicas, muito fortemente intensificada pelo enfretamento de duas grandes secas em apenas uma década (1951 e 1958) expôs a realidade do Nordeste, bem como, evidenciou as falhas nas ações governamentais destinadas à região. Não se tratava apenas de construir açudes e de um discurso político voltado à irrigação, como vinha sendo feito pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS. Eram necessárias ações mais estruturais que promovessem tanto a convivência com a semiaridez, quanto o desenvolvimento econômico da região.

Dessa conjuntura, o então presidente do país, Juscelino Kubitschek, criou em 1956 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Coordenado por Celso Furtado, esse grupo “tinha a finalidade de identificar os principais fatores que atuavam no processo de regressão e subdesenvolvimento do Nordeste e de propor a elaboração de uma política de desenvolvimento para a região” (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p.101).

Isto posto, após identificar as origens dos problemas do Nordeste, o relatório do GTDN elaborou propostas destinadas a promoção do desenvolvimento da região e a redução das desigualdades verificadas entre ela e o Centro-Sul. O Plano de Ação que também deu origem a SUDENE identificou a industrialização como condição *sine qua non* à reversão do quadro econômico nordestino.

Diante disto, é coeso ressaltar que o momento de instituição do GTDN “corresponde, em escala nacional, ao período de implantação do Plano de Metas, que elege a industrialização como a alavanca do processo de desenvolvimento nacional, respaldado, ainda, pelas ideias da CEPAL” (ALVES, 2009, p.9).

Em síntese, o plano de ação do GTDN estruturou-se em quatro diretrizes básicas:

[...] i) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; ii) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos; iii) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; iv) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da

região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estavam em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p.102).

Grosso modo, os ideais que a SUDENE apresentava para o Nordeste em nada se assemelhava às tradicionais formas meramente assistencialistas até então vigentes. Através de Celso Furtado, seu primeiro superintendente, o planejamento destinado para região era baseado na promoção de seu desenvolvimento econômico via industrialização (CANO, 2007).

Para Alves (2009, p.9), no caso nordestino, “dever-se-iam incentivar as indústrias que utilizassem as disponibilidades de matérias-primas locais e, paralelamente, soerguer e modernizar as indústrias tradicionais da região”. Com efeito, “estimular-se-ia a indústria de base no Nordeste”.

Após a instituição da SUDENE, a promulgação da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, propõe a criação de uma instância regional vinculada diretamente ao presidente da República, por meio de um Conselho Deliberativo (Condel). Trata-se de um “órgão propositivo às ações do presidente, que reunia representantes dos estados, dos ministérios e dos bancos de desenvolvimento, além de órgãos que já tratavam a questão nordestina, como o BNB, o DNOCS e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)”. Com efeito, o propósito desse arranjo federativo seria “compartilhar as decisões e coordenar investimentos para o Nordeste, retirando-os do controle das tradicionais elites rurais e patrimonialistas” (PORTUGAL; SILVA, 2020, p.61-62).

Diante disto, compreende-se que o principal instrumento destinado ao desenvolvimento da região Nordeste não seria a ação direta do Estado, materializada pela promoção dos investimentos públicos, que seriam complementares, mas sim, através de subsídios às empresas que realizassem investimentos produtivos (Ibid.). Não obstante, as benesses proporcionadas pela SUDENE, a mudança do cenário político-administrativo do país provocou diversas alterações neste órgão. O Golpe Militar de 1964 acabou intervindo nas ações da SUDENE, o que levou a um redimensionando de suas diretrizes. Apesar dos avanços e melhorias promovidos, o que se processou a partir de então foi uma modernização ‘conservadora’ para a região que, em muitos aspectos, destoava dos ideais do GTDN e de Furtado.

Com o passar dos tempos, após cerca de quatro décadas de atuação e, em meio a diversas críticas, a eficiência das superintendências de desenvolvimento regional do país foi posta em xeque, abrindo espaço para a necessidade de reestruturá-las. Mediante esse cenário Portugal; Silva (2020, p.90) esclarecem que,

[...] o símbolo do ocaso do modelo das superintendências e dos fundos de investimentos foi a extinção das duas últimas superintendências, Sudam e Sudene, em 2001, e a proibição, no mesmo ano, de novas operações para os fundos de investimentos, marcando o fim do modelo de políticas de desenvolvimento regional e, ao menos circunstancialmente, do padrão institucional e de financiamento que perdurou por mais de quarenta anos no Brasil.

Conforme a medida provisória 2.145, de 2 de maio de 2001, em substituição a Sudam e a Sudene, foram criadas, respectivamente, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Tal medida abalizou ainda a criação dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).

No que tange a atuação das novas agências, destaca-se que “a ADA e a Adene tinham por objetivo implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento regional, entretanto, as competências atribuídas pela legislação às extintas Sudam e Sudene e aos seus conselhos foram transferidos à União” (PORTUGAL; SILVA,2020, p.92-93). Dito isto, Silva (2014, p.163) pondera que “a ADA e a Adene surgiram como órgãos de execução e não de formulação de políticas ligadas ao desenvolvimento regional”.

Ademais, a primeira década do século XXI, marca a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal e, com isso, vislumbra-se um novo protagonismo do Estado. Mediante esse cenário, diversos autores abalizam o início da fase conhecida como neodesenvolvimentismo.

Quanto à questão regional, uma das ações mais relevantes do referido governo foi a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Com o objetivo de reduzir as desigualdades socioespaciais verificadas em âmbito nacional, as ações dessa política em tela ficaram a cargo do Ministério da Integração Nacional (MI), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ambas recriadas em 2007, além da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), recriada em 2009 (PORTUGAL; SILVA,2020, p.105).

Essas instituições ficaram encarregadas pela gestão e articulação com políticas públicas existentes, seja da União, de estados ou de municípios, visando convergir as ações estatais. A política teria três instrumentos principais para o seu financiamento: os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais; e um a ser criado: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (Ibid.).

Por fim, compreende-se que, ao longo dos tempos, o Estado brasileiro tratou a questão regional por diferentes vias. No caso nordestino, apesar dos equívocos e inconsistências, as

políticas regionais destinadas a essa região reverberaram, grosso modo, em melhorias de seus índices socioeconômicos, direcionando-a, com efeito ao caminho do desenvolvimento regional.

#### **4 Considerações finais**

A questão regional no Brasil é um tema de grande destaque entre pesquisadores e estudiosos. A análise e compreensão das especificidades que compõem o quadro regional brasileiro nos remetem a uma imprescindível contextualização histórica, política e socioeconômica. Assim, com base na literatura analisada, entende-se que as ações promovidas pelo Estado e destinadas a chamada questão regional do país eram, embrionariamente, voltadas ao combate às secas do Nordeste. À época, predominava uma visão assistencialista do Estado brasileiro para a região.

Foi somente a partir de meados do século XX que as ações planejadas pelo Estado sobre a questão regional passaram a ter um novo enfoque. Nesse período, fatores de ordem política e econômica fizeram o Estado brasileiro repensar suas atividades direcionadas ao planejamento e desenvolvimento regional. Assim, é remanescente a essa época a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956 e, posteriormente, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (1959), órgão destinado ao planejamento e desenvolvimento dessa região.

Coordenada por Celso Furtado, a SUDENE propunha uma série de mudanças estruturais, onde a implementação da industrialização na região Nordeste portava-se como condição essencial à reversão do quadro socioeconômico nordestino que, nesse período, apresentava-se muito aquém das regiões Sul e Sudeste. Mesmo diante das frustrações promovidas pelo Golpe Militar, que limitou o seu poder de ação, a SUDENE foi responsável por significativas melhorias na região Nordeste durante cerca de quatro décadas.

O declínio das chamadas Superintendências de Desenvolvimento Regional no país se deu, entre outros fatores, em virtude da falta de credibilidade que se instalou em torno desses órgãos, abrindo assim, precedentes para seu encerramento e/ou reestruturação. No caso da SUDENE, devido a uma série de denúncias e irregularidades, esta Superintendência teve suas ações encerradas no ano de 2001, sendo concomitantemente substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Ao contrário da SUDENE e, em virtude de seu caráter especificadamente executor, a Adene não elabora políticas voltadas ao desenvolvimento da

região Nordeste, o que de certa forma, acaba comprometendo a viabilidade e eficiência de sua atuação.

Contudo, mudanças no âmbito das políticas públicas federal, sobretudo, durante a fase neodesenvolvimentista, promoveram um novo sopro de desenvolvimento no país como um todo. Mediante essa conjuntura, a região Nordeste passou a apresentar proeminentes avanços em seus índices socioeconômicos. Isto posto, conjectura-se que os efeitos desses avanços refletiram na diminuição do quadro de desigualdade regional do Brasil. O caso nordestino ganha uma nova roupagem e passa a ter notório e positivo destaque no cenário nacional.

## Referências

ALMEIDA, José Elesbão de. Indústria incentivada e Impactos socioambientais no Nordeste. In: **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v.35, nº 2, abr/jun, 2004. 234-263p.

ALMEIDA, José Elesbão de.; ARAÚJO, José Bezerra de. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE. In: **Teoria e Evidência Econômica**. Passo Fundo: RS, v.12, n.23, novembro de 2004. 97-128p.

ALVES, Adriana Melo. **Políticas de desenvolvimento regional e rede de cidades no semiárido: concentração, polarização e fragmentação**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. 303p. (Tese de Doutorado).

ALVES, Christiane Luci. B. A indústria do Nordeste na dinâmica regional brasileira: um resgate dos aspectos históricos ao movimento de desconcentração regional. In: **VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e 9ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Anais. Campinas: ABPHE, 2009. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/christiane-luci-bezerra-alves.pdf>.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro. Revan: Fase, 2000, 392p.

\_\_\_\_\_. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; et. al. **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDS, 2014. 541-560p.

BRASIL, **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – PDSA**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Nov. 2005.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 - 1970**. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007. 382p.

\_\_\_\_\_. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970 - 2005**. São Paulo: Editora UNESP, 2008. 294p.

\_\_\_\_\_. **Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional**. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador/BA, 23-27 de maio de 2005. (Texto adaptado e ampliado de apresentação oral no Seminário sobre a Era Vargas, realizado no Instituto de Economia da Unicamp em 01/09/2004).

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000. 49-78p.

COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C.A; GALVAO, A.C.F. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP: ANPU, 2003. p.37-55

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do Desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: CRV, 2017.238p.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar F. Dinâmica Territorial do Desenvolvimento In: BECKER, D.F.; WITTMANN, M.L. (Orgs). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, 395p.

EVANS, Peter B. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Tradução Christina Bastos Tigre; revisão técnica e prefácio Paulo Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. 404p.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; GALINDO FILHO, Osmil Torres (Orgs.). et al. **O desenvolvimento desigual da economia no espaço brasileiro**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1992. 59p. (Relatório de pesquisa). Disponível em: [https://www.fundaj.gov.br/images/stories/pesquisas\\_concluidas/1990\\_1999/o\\_desenvolvimento\\_desigual\\_da\\_economia\\_no\\_espao\\_brasileiro.pdf](https://www.fundaj.gov.br/images/stories/pesquisas_concluidas/1990_1999/o_desenvolvimento_desigual_da_economia_no_espao_brasileiro.pdf)

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Dinâmica recente das economias regionais brasileira. In: **Revista paraense de desenvolvimento**. Curitiba, n.86, set/dez, 1995, p.123-152

MONTEIRO NETO, Aristides. Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; et. al. **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDS, 2014. 277-327p.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020. 130p.

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2014 (Dissertação de Mestrado).