



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ
CURSO DE DIREITO**

JOÃO PEDRO CARNEIRO BRUNET

**O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE
CRESCIMENTO NACIONAL: das políticas de incentivo industrial à Zona Franca
do Nordeste**

**SANTA RITA
2023**

JOÃO PEDRO CARNEIRO BRUNET

**O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE
CRESCEMENTO NACIONAL: das políticas de incentivo industrial à Zona Franca
do Nordeste**

Trabalho de Conclusão de curso,
apresentado no curso de Direito do
Departamento de Ciências Jurídicas –
DCJ da Universidade Federal da Paraíba
enquanto requisito parcial para obtenção
da titulação de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Alex Taveira dos
Santos

SANTA RITA
2023

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

B895d Brunet, Joao Pedro Carneiro.

O desenvolvimento regional como instrumento de crescimento nacional: das políticas de incentivo industrial à Zona Franca do Nordeste / Joao Pedro Carneiro Brunet. - João Pessoa, 2023.

53 f. : il.

Orientação: Alex Taveira dos Santos.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Semiárido. 2. Desenvolvimento Regional. 3. GTDN.
4. SUDENE. 5. Desigualdades inter-regionais. 6.
Economia. 7. Incentivos Fiscais. I. Santos, Alex
Taveira dos. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34



DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

**ATA DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Ao quinto dia do mês de Junho do ano de dois mil e vinte e três, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “O desenvolvimento regional como instrumento de crescimento nacional: das políticas de incentivo industrial à Zona Franca do Nordeste”, sob orientação do(a) professor(a) Alex Taveira dos Santos que, após apresentação oral, foi arguido pelos integrantes da Banca Examinadora que se reuniram, reservadamente, e decidiram emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, do(a) aluno(a) João Pedro Carneiro Brunet com base na média final de 10,0 (DEZ). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.


Alex Taveira dos Santos


Waldemar de Albuquerque Aranha Neto


Renato Aversari Câmara

Para Tia Neidinha, in memoriam

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho todos aqueles que me acompanharam nesta trajetória acadêmica.

Presto minha profunda gratidão aos professores Demétrius Almeida Leão, Alex Taveira dos Santos Valfredo de Andrade Aguiar Filho, por cativarem em mim o desejo e a afeição pelo estudo do Direito Constitucional, do Direito dos Tributos e da Economia Política aplicada ao Direito, respectivamente. Aos meus queridos colegas de faculdade, muito obrigado por compartilharem do seu tempo e da sua presença comigo no dia a dia.

Ao meu irmão Matheus, minha mãe Maria de Fátima e meu irmão Yuri: lhes amo, incondicionalmente.

Agradeço por confiarem no que hei de me tornar e por me sustentarem de pé, ainda que a vida nos obrigasse a ceder pelo cansaço. Para tia Neidinha, por mais complicado que seja aceitar que não irei partilhar mais da vida com você neste plano, sei que você sabe que lhe amo. Dayanna e Luanna lhe amam e por aqui trazem muito orgulho a você. Nilda continua a mesma pessoa, como uma cópia fiel da simplicidade e da alegria que você possuía.

Aos meus irmãos Nathália Estêvão Prado, Miguel Arcanjo de Sousa Morais, Isabelly Ribeiro Falcão Mendes e Caio Honorato de Lima, digo que lhes amo verdadeiramente. Por cada uma das atitudes diárias de afetividade para comigo. Pelos sorrisos, pelas discórdias, pelas conversas e pela presença em momentos de angústia, insegurança e temor. Devo reconhecer que em cada uma destas atitudes, reside a mais pura e genuína manifestação da importância que vocês têm para mim, ainda que não confessado no dia a dia em palavras, pois os atos falam por si. A minha mais profunda gratidão e carinho por todos os momentos vividos neste longo período de cinco anos. E que venham mais cinco, vezes cinco.

Agradeço também a todos aqueles que concederam uma oportunidade e depositaram sua confiança em minha capacidade profissional, ainda que me conhecessem tão pouco ao momento: Ronaldo Cantalice e John Kennedy Ferreira, meu muito obrigado por tudo.

À Deus por me manter lúcido e com desejo de vida, apesar de todas as dificuldades e frustrações.

“Enquanto houver neste país um só homem sem trabalho, sem pão, sem teto e sem letras, toda a prosperidade será falsa.”

Tancredo Neves

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo delinear a problemática da desigualdade inter-regional do eixo Nordeste e Centro-Sul do Brasil, analisando os contextos históricos de sua origem, as medidas do Estado em prol da mitigação destas assimetrias ao longo do século XX e a proposta contemporânea de política desenvolvimentista a partir da criação de uma Zona Franca no Semiárido nordestino. Para isso, a pesquisa terá como enfoque o estudo histórico das principais dicotomias regionais a partir do século XVIII, a constatação da desigualdade entre as regiões a partir dos dados obtidos pelos revolucionários estudos do GTDN, a criação da SUDENE e dos Planos Diretores como resultado dos diagnósticos constatados pelo grupo e a análise breve da PEC 019/2011 a partir da compreensão das realidades intrarregionais do Semiárido nordestino.

Palavras-chave: Semiárido. Desenvolvimento Regional. GTDN. SUDENE. Desigualdades inter-regionais. Economia. Incentivos Fiscais.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Mapa de Clima do Brasil.....	13
Mapa 2 - Concentração de pontos críticos nas rodovias nacionais (2021).....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tendência de renda per capita do conjunto do país pelo período amostral de 1841 - 1850.....	17
Tabela 2 - Porcentagem do total das exportações dos principais produtos agrícolas da época.....	19
Tabela 3 - População, renda e renda per capita das regiões brasileiras	27
Tabela 4 - População ativa (A) e renda por pessoa ocupada (B) em 1950.....	28
Tabela 5 - Renda das principais regiões do país em anos escolhidos.....	28
Tabela 6 - Índices de produção real (1948 = 100)	29
Tabela 7 - Carga tributária total do Nordeste e do resto do país	31
Tabela 8 - Carga tributária estadual e municipal do Nordeste e do resto do país	31
Tabela 9 - Carga tributária federal do Nordeste e do resto do país	32
Tabela 10 - Proposições legislativas recentes que tratam dos critérios de delimitação do semiárido	40
Tabela 11- Proposições legislativas que visam a criar zonas francas ou ALCs	40
Tabela 12 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo os grupos de idade e o sexo - 2014-2015	45
Tabela 13 - Estudantes de 4 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões segundo o nível e a rede de ensino que frequentavam - 2014-2015	45

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ECONOMIA NORDESTINA NO SÉCULO XVIII E XIX.....	11
2.1 O CICLO DO AÇÚCAR	14
2.2 A PECUÁRIA DE SUBSISTÊNCIA E A DESMONETIZAÇÃO.....	16
2.3 O CICLO DO CAFÉ	18
2.3.1 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO DO MERCADO PRODUTOR DO CENTRO-SUL E SUAS CONSEQUÊNCIAS	21
2.4 O COMEÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL E A EXPANSÃO DA DESIGUALDADE ENTRE REGIÕES	22
3 POLÍTICAS AO NORDESTE ADOTADAS NO SÉCULO XX	25
3.1 A SOLUÇÃO HÍDRICA: ORIGEM E PRÁXIS DAS POLÍTICAS DE CONTENÇÃO DE EFEITOS CLIMÁTICOS	25
3.2 DIRETRIZES E BALIZAS DAS AÇÕES DA SUDENE: O GTDN E SEUS ESTUDOS ESTRUTURANTES.....	26
3.3 OBSERVAÇÕES ACERCA DOS PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO DA SUDENE	33
4 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONCEITOS E INSTRUMENTOS	37
4.1 A FRAGILIDADE POLÍTICA E INSTITUCIONAL DAS ZONAS FRANCAS E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO.....	38
4.2 A PEC 019/2011: ÁREA DE APLICAÇÃO E FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO.....	42
4.2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUA SUSTENTABILIDADE	43
5 OBSERVAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa a seguir contém como finalidade principal a identificação do fenômeno da desigualdade regional no Brasil entre as regiões Nordeste e Centro-Sul, as leituras estatais acerca da problemática, os métodos já empregados para a mitigação das diferenças inter-regionais e as possíveis soluções a serem prescritas, dando ênfase, ao fim, nas propostas atuais de delimitação da intitulada “Zona Franca do Semiárido”, por meio da PEC 019/2011 de autoria do Dep. Federal Wilson Filho.

Para tanto, o presente trabalho utilizou de ampla pesquisa bibliográfica específica, tanto histórica quanto crítica, de artigos científicos direcionados a abordagem do tema trabalhado, da análise dos dados específicos dos indicadores de desigualdade (macroeconômicas e microeconômicas), incluindo dos estudos basilares do GTDN – denominado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” -, como também dos primeiros Planos Diretores de desenvolvimento da SUDENE.

Tendo por finalidade propiciar uma análise mais abrangente, a pesquisa tomará como enfoque três pilares de observação. Em um primeiro momento, faz-se necessária uma análise histórica do modelo de produção da região Nordeste – onde se verá, posteriormente, que este é altamente centralizado na monocultura de cana-de-açúcar, num método difundido principalmente nos Estados Unidos da América, sob o nome de *plantation* -, dos seus aspectos limitantes – isto é, as falhas estruturais deste modelo de produção -, das causas e dos momentos centrais para a derrocada da economia da região Nordeste.

A seleção do hiato temporal utilizado para esta análise é preciso e delimitado aos fatores do séc. XVIII, indo de encontro aos anos próximos do estabelecimento da república brasileira e permeando seus decênios imediatamente posteriores.

Em conjunto a esta análise de ruptura do modelo de produção de *plantation* em direção à economia de subsistência na pecuária nordestina, será traçado um paralelo histórico entre a região Nordeste e o Centro-Sul do Brasil – que diz respeito ao tripé composto pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais -, de modo contemporâneo, a identificar o progresso de uma região em concomitante queda da outra.

Em continuidade, a pesquisa se debruçará sobre das medidas e programas do Estado que objetivaram mitigar a derrocada econômica e social nordestina, passando desde a implementação das políticas hídricas de combate ao fenômeno das secas até os

primeiros estudos elaborados que identificaram fatores de completa dissonância entre o Nordeste e o Centro-Sul do país – níveis de renda, participação da renda regional na arrecadação da União, produtividade das empresas, regressividade tributária etc.

Como destaque das ações governamentais desenvolvimentistas de meados do séc. XX, será dado amplo espaço para o reconhecimento dos diagnósticos e soluções prescritas pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, em estudo conduzido por Celso Furtado, que pavimentou o caminho para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Ao final, após a passagem pelas políticas de desenvolvimento regional já fomentadas, o último capítulo se reservará a uma subdivisão que contém três frentes: em breve introdução, se apresentará, ainda que de maneira sucinta, os instrumentos utilizados ao fomento do desenvolvimento regional no Brasil; a seguir, para abordar o tema central desta pesquisa, as definições e problemáticas que circundam os modelos de Zona Franca no Brasil.

Além disso, uma visão crítica da solução instituída pela PEC 019/2011, que traz a extensão de benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus a uma nova região delimitada politicamente enquanto semiárido, será elaborada, uma vez que esta deve observar, para uma real eficiência e consolidação da política desenvolvimentista prescrita, certos aspectos específicos do território de implementação.

Em encerramento, abordar-se-á os principais equívocos de leitura dos eventos pretéritos envolvendo ambas as regiões e das soluções outrora tomadas como medidas de desenvolvimento regional, bem como a necessidade dos importantes indicadores de progressão de índices sociais múltiplos para um crescimento sólido e estável da região.

2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ECONOMIA NORDESTINA NO SÉCULO XVIII E XIX

O caminho que estrutura economicamente cada parte do território nacional é bastante peculiar em seus aspectos constitutivos, como é próprio do desenvolvimento socioeconômico de cada povo.

Na prática, os “sinais” que orientam o rumo do emprego de recursos escassos são múltiplos, constituindo-se enquanto verdadeiros fatores de avaliação, capazes de determinar uma única decisão de natureza mercantil. É o caso da geografia de uma região, dos seus aspectos demográficos, da possibilidade de implementação de um produto rentável a certo público-alvo, da situação externa e interna dos mercados econômicos, das políticas particulares de produção e consumo, dentre diversos outros fatores. Não é indiferente quando se trata da economia brasileira.

Em sua gênese, o Brasil ainda enquanto colônia portuguesa experimentou diversas fases de direcionamento destas decisões: umas tão transitórias, outras permanentes e condutoras do mercado colonial e de sua rentabilidade a longo prazo. O ciclo do ouro e da extração de minérios, a produção de fumo e cacau, o cultivo de algodão e o ciclo do açúcar e do café são alguns dentre os diversos exemplos de emprego das forças produtivas e de capital, a partir das perspectivas de retorno lucrativo, em produtos condutores do processo de “desenvolvimento” econômico.

Tratando especificamente do Nordeste brasileiro, o que o autor Celso Furtado classificou enquanto o *complexo econômico nordestino*, isto é, uma espécie de conceituação distinta para “mercado econômico” da região, se firmou em duas culturas de produção diferentes, ora coexistentes, ora sobrepostas: uma com raízes de subsistência e auto proveito e outra com a forte presença de traços mercantis e monetários.

A cultura criatória e o latifúndio canavieiro, respectivamente, se destacam enquanto modos de produção, definindo o destino da região, na proeminência de um ou outro, pelo passar dos anos a fio. O primeiro ganhou força no gradativo declínio do ciclo açucareiro, enquanto o último revestiu-se de força por mais tempo, desde a origem dos primeiros engenhos no século XV.

Compreender tamanha complexidade analítica das causas e dos porquês do deslinde das trajetórias econômicas regionais é uma árdua tarefa. Assim sendo, para tão somente possibilitar, ainda que de maneira tenra, o conhecimento dos acontecimentos centrais da constituição deste complexo econômico, propiciando uma maior facilidade

“tátil”, ou seja, do manuseio dos eventos históricos principais, faz-se necessária uma concentração dos acontecimentos mais relevantes, elencando-os a certo grau de participação nos deslindes da formação econômica do complexo da região nordeste.

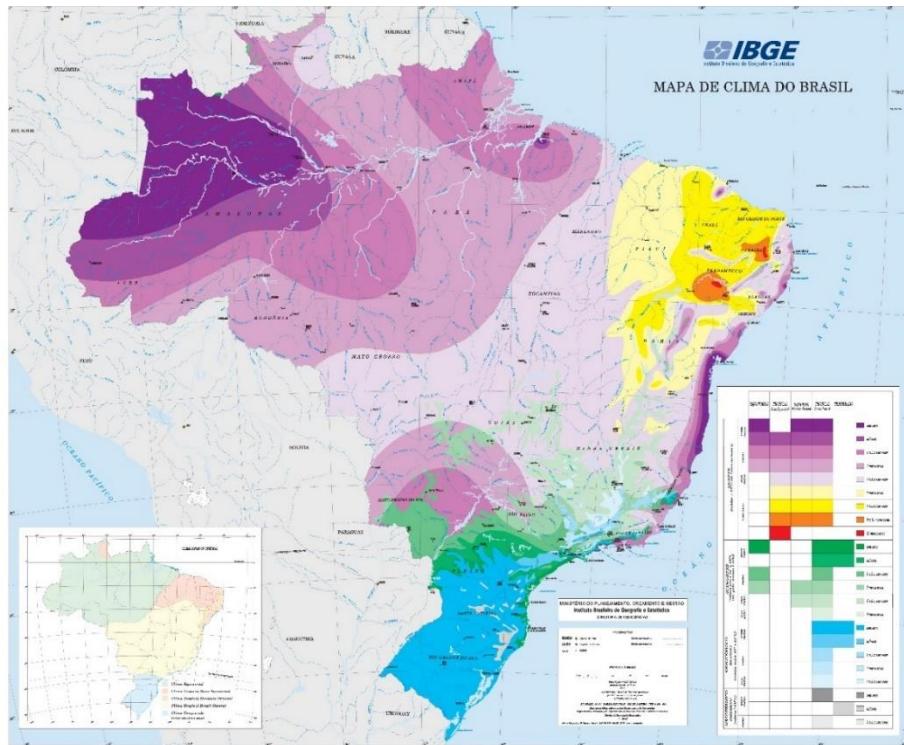
Semelhante processo há de se fazer quanto ao recorte da extensão temporal sob análise. Merece maior atenção, até de maneira prudente e com certo poder de síntese, uma abordagem histórica que se concentre no período anterior e limítrofe à instituição da república, nos invólucros do século XVIII e XIX, com o objetivo de evitar demasiada profundidade nas circunstâncias e fatos totais da história do Brasil – não obstante este tipo de análise possua grande relevância - que tomariam grande parte do espaço destinado à discussão central deste trabalho.

Assim o sendo, os sucedâneos prévios ao fim do período imperial e seus prolongamentos até a consolidação da primeira república também são essenciais para a identificação dos fatores principais do próprio fenômeno da decadência nordestina frente ao Sudeste, uma vez que há necessidade de estabelecer os momentos centrais do processo de industrialização nacional e de sua concentração na região das antigas oligarquias do “café com leite”.

Dadas as balizas prioritárias de observação, merece amplo destaque, desde o primeiro momento, a importância do fator geográfico. Em conjunto às suas respectivas influências climáticas, é um dos principais motivos para que venha a se preferir um modo de produção predominante no Nordeste em detrimento de outro qualquer.

Isto se dá pela considerável diferença inter-regional e intrarregional de densidade pluviométrica, a composição dos solos, a sua capacidade fértil. Num período histórico onde a fragilidade humana frente aos fenômenos da natureza é bastante relevante, nenhuma monocultura de larga escala poderia se furtar de exercer uma análise mais atenta à viabilidade de plantação de certas culturas:

Mapa 1 - Mapa de Clima do Brasil



Fonte: IBGE, 2002.

Diante da incapacidade tecnológica própria deste período frágil ao arbítrio das condições naturais, ao momento, se tornava plausível que a monocultura de cana-de-açúcar dominasse as regiões litorâneas, com alto índice de precipitação em comparação a faixa interna do Nordeste, pela própria viabilidade ambiente, ideal ao seu desenvolvimento.

A implantação desta cultura de *plantation*, num ciclo que absorvia a difundida mão-de-obra escrava africana e que possuía como objeto de produção uma *commodity* bastante rentável no mercado internacional, transformou o litoral nordestino num grande canavial, sendo uma região estratégica e de larga operação para a colônia portuguesa.

Tamanha era a importância do açúcar para o comércio exterior e para o consequente fluxo monetário da colônia que, tendo-lhe como objeto de “escudo”, diversos acordos econômicos, principalmente entre Portugal e os mercadores holandeses, foram firmados, provendo financiamento da modernização produtiva e cedendo responsabilidades na distribuição do produto – enquanto intermediários.

De mesma sorte, conflitos diretos foram motivados - em certa “coadjuvância”, porém, em realidade, sendo causa central dos conflitos revestidos de contornos políticos

– pela posse de territórios de tão rica rentabilidade, onde se destaca a Guerra de Insurreição de Pernambuco (entre 1640 e 1650) e o Tratado de Haia (1661).

Os traços gerais das relações de produção existentes compuseram marcas profundas na estrutura econômica e social da região nordeste do país: a apropriação do território e a consolidação da exploração pelo latifúndio – a grande propriedade produtiva, concentrada nas mãos dos “senhores de engenho” –; o uso de trabalho escravo e as condições de sua utilização de forma geral e ampla nas atividades que definiram a dinâmica da economia colonial se tornaram marcas do modelo de produção dominante (GUIMARÃES NETO, 1997).

Em contrapartida geográfica, nas regiões de árida condição climática, com menor índice de precipitação e condições desfavoráveis à participação no mercado colonial com atividades rentáveis e sustentáveis, o modelo de produção voltado para a subsistência dominava grande parte das faixas territoriais do *complexo nordestino*. Sua força pujante, todavia, ganha força com o declínio da produção açucareira, como se verá mais adiante.

Grande parte destes territórios integrava a região característica do clima semiárido. Relativamente afastadas das regiões costeiras, a predominância da agricultura e pecuária de nível familiar, com baixa capacidade produtiva, tomou uma significativa parcela destes locais, vistos como “não vantajosos” economicamente.

Esta compreensão vem a se tornar mais clara conforme se acentua o ritmo de migração de trabalhadores e a queda de rentabilidade do complexo açucareiro, na medida em que os interesses de mercado, que tangem o próprio andamento das prioridades econômicas, deste as individuais até as provinciais, corroboram a esta compreensão.

2.1 O CICLO DO AÇÚCAR

A monocultura de cana de açúcar era a base estrutural do frágil modo de rentabilidade do Brasil desde a colônia. O seu amplo cultivo ganhou força, tanto pelas oportunidades comerciais externas, quanto pela facilidade – até certo ponto – de sua implementação, o que lhe geria grande rentabilidade.

Diz-se frágil não por qualquer adjetivação de cunho principiológico, particular ou moral. Mas pela própria natureza pobre em diversificação de segmentos, e dos métodos de produção do Brasil colonial e imperial, o açúcar virou o gargalo de declínio de grande faixa da economia imperial do séc. XVIII e XIX.

Dada a baixíssima capacidade interna de consumir – sendo este um fenômeno fomentado pelo próprio regime de exploração do trabalho escravo, sendo este regime sustentado em longo espaço de tempo, provendo subsistência do modelo escravagista de exploração do trabalho, da colônia e do trabalho na colônia -, a força de suas atenções estava, necessariamente, na produção açucareira voltada à exportação.

Consolidou-se, portanto, enquanto um sistema volátil, instável e líquido, uma vez que, constituindo-se como verdadeiro arcabouço dos resultados econômicos, a confiança na lucratividade da colônia num produto primário – como era comum esta prática no Brasil à época, de expansão do modelo de *plantation* -, tornou a rentabilidade do modelo suscetível a quaisquer oscilações do mercado internacional, quanto a variação do consumo, de suas mudanças de preço, bem como pela disputa de transporte e dos mercados produtores diversos. E assim o foi.

Esta observação é importante, desde já, para que se depreenda os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico. O primeiro leva em consideração a evolução estrutural da economia, uma vez que os indicadores de Produto Interno Bruto e *renda per capita* são acompanhados pela modernização dos meios produtivos, por uma significativa estruturação das cidades e estados e pela evolução dos indicadores sociais pertinentes – especialização dos trabalhadores, melhoria dos níveis de educação e transporte, dentre diversos.

Já o crescimento econômico é expresso pela evolução dos mesmos indicadores macroeconômicos, porém causados por fatores alheios ao progresso das estruturas sociais e econômicas. Em um caso, a evolução é de dentro para fora; já no outro, de fora para dentro. É como define Fábio Nusdeo (2016, p. 304-305):

Daí surge a diferença entre desenvolvimento e crescimento. Este último seria apenas o crescimento de renda e PIB, porém sem implicar ou trazer uma mudança estrutural mais profunda. [...] Então o crescimento é apenas transitório e não se autossustentará [...]. Quando o fator desencadeante é externo e até mesmo exterior, no sentido geográfico, chama-se tal crescimento de induzido. Ele se ajusta perfeitamente à descrição dos ciclos da economia colonial brasileira. [...] Estabelece-se, desta forma, a distinção entre desenvolvimento e crescimento induzido: aquele é um progresso com alterações estruturais, afirmando-se com forças próprias; este é induzido por um fator de fora, não provoca propriamente progresso mas infla a economia [...].

A acirrada concorrência com o açúcar das Antilhas, mais barato e produzido de maneira mais eficiente por faixa territorial, provocou excedentes na oferta ao mercado internacional, conduzindo o produto dos engenhos a uma forte queda de seus preços.

Conjuntamente à estagnação do desenvolvimento tecnológico, que atrofiava a eficiência produtiva dos engenhos, os latifundiários tornaram-se reféns da exploração de mais terras e da expansão da mão-de-obra para a ampliação da produção.

Em contragosto, este movimento acabou por onerar em excesso o custo de produção, uma vez que, como observado no parágrafo anterior, esta produtividade dos engenhos se ampliava sem o acompanhamento de certo grau de eficiência. Assim, ampliava-se o custo final e reduzia-se a margem de lucro líquido (FURTADO, 2007).

Em suma, as condições específicas do mercado internacional - setor exportador no qual o complexo nordestino se inseriu, como produtor marginal -, mudaram na direta medida em que novos produtores e novas áreas exportadoras, em nível mundial, passaram a produzir os mesmos bens, provocando uma forte oscilação da demanda de açúcar brasileiro pela expansão da oferta (GUIMARÃES NETO, 1997).

Além disso, o “crescimento”, quando ocorrido, era de certa forma “artificial”. Não por ser induzido, mas tão somente porque não se resguardava a eficiência produtiva enquanto método para este crescimento, sendo auferido pelo caráter puramente extensivo da cultura, mediante a incorporação de mais terras e de mais mão-de-obra, sem que existissem modificações estruturais com repercussão direta nos custos de produção e, portanto, na produtividade real (FURTADO, 2007).

Alternativamente, o setor pecuário ganhava força conforme o declínio de rentabilidade da economia do açúcar. Transformou-se num grande adsorvente da mão-de-obra ociosa derivada das grandes plantações nos litorais, abrigando uma voluptuosa massa de subsistentes.

2.2 A PECUÁRIA DE SUBSISTÊNCIA E A DESMONETIZAÇÃO

Este caminho foi trilhado com certa naturalidade. Nas regiões semiáridas de domínio da criação de gado, a população possuía enquanto alternativa de consumo o mesmo produto que produz e exporta. Esta variável, de redução das exportações, em nada vem a afetar o grau de oferta interna de alimentos para consumo, pois sua expansão é autossustentável, e, assim, a população pode continuar crescendo normalmente durante um longo período de decadência das exportações (FURTADO, 2007, p. 105).

Gradativamente, a economia regional nordestina tomou contornos de desmonetização e queda do fluxo de renda. Enquanto na região açucareira a importação de mão-de-obra e equipamentos era essencial à manutenção da capacidade produtiva, na

pecuária o capital se repunha sem exigir gastos monetários de equivalente magnitude (FURTADO, 2007, pg.102).

Conforme decaía o fluxo de renda da população, a produtividade média da economia nordestina tomava expressivos contornos de contração, reduzindo-se e retraindo a especialização dos métodos produtivos – pela própria ausência de capital circulante enquanto estímulo – e, por consequência, do desenvolvimento de novas relações de trabalho e serviços. Vejamos os dados da tabela 1, acerca da renda *per capita*:

Tabela 1- Tendência de renda per capita do conjunto do país pelo período amostral de 1841 - 1850

Região	% da população do país	Taxa de crescimento da população	Taxa de crescimento da renda per capita
Nordeste	35	1,2	-0,6
Bahia	13	1,5	0,0
Sul	9	3,0	1,0
Centro	40	2,2	2,3
Continua			
Amazônia	3	2,6	6,2
Total	100	2,0	1,5

Fonte: FURTADO, p. 215.

Esta foi, em poucas linhas, a trajetória da região Nordeste ao gradativo caminho de uma economia desmonetizada, de subsistência. Esta “dispersão” de um grande contingente populacional à faixa regional de predomínio da pecuária criatória e extensiva provocou, em semelhante proporção, uma involução nas formas de divisão do trabalho e especialização, trazendo o retrocesso até as técnicas artesanais de produção (FURTADO, 2007, p. 106).

Conclui-se que, em aspectos gerais de análise do regresso econômico nordestino, podem ser delineadas as seguintes “causas”:

[...] o declínio secular dos preços das exportações e a estagnação durante longos períodos das quantidades exportadas; as dificuldades para a conquista de mercado nacional na colocação dos seus excedentes antes vendidos no mercado internacional; a exígua urbanização pela atomização da população e da atividade econômica; a desarticulação da sua atividade produtiva com a pecuária e a atividade de subsistência absorvendo a força de trabalho, assim constituindo o imenso reservatório de mão-de-obra, que se ampliava

extensivamente no território regional (CANO, 1977 *apud* GUIMARÃES NETO, 1997, p. 42).

À priori, esta pobre dicotomia, que permeou a saúde de grande parte do período colonial e imperial do complexo nordestino, foi ora motivo de períodos gloriosos de crescimento econômico, como também o motivo de seu forte declínio.

Em contrapartida, os grandes proprietários de terra da região centro-sul do país encontraram uma alternativa viável à substituição de uma monocultura defasada por uma com exponente valorização. Em meados do séc. XIX, emerge o ciclo do café, que origina as discrepâncias inter-regionais brasileiras.

2.3 O CICLO DO CAFÉ

A princípio, o café foi cultivado como uma espécie de iguaria “familiar”, consumida nas residências e nos cafés das mais importantes cidades europeias. Com a crescente simpatia pelo produto, impulsionado pelo progresso do padrão de consumo e renda na Europa e na América do Norte - gerado essencialmente pela revolução industrial -, o seu consumo sofreu rápida intensificação (BAER, 2003, p. 38).

Devidamente valorizado no mercado internacional, constituiu a principal alternativa dos grandes produtores ao declínio do açúcar e ao seu desestímulo de cultivo, tomando parte de grande faixa territorial entre as províncias do Centro-Sul do país.

Se, por um lado, a produção de açúcar sofreu forte abalo e gradativamente acumulou uma massa de trabalhadores no regime de subsistência no Nordeste, ao Sudeste, enquanto alternativa ao latifúndio canavieiro, o café ganhou forte protagonismo na produção das grandes oligarquias de fazendeiros da região.

Por se adaptar facilmente ao clima da região mais ao sul, o café rapidamente se difundiu como um novo “trunfo” das lavouras. O fluxo de renda se ancorava, novamente, em um produto do setor primário, extremamente dependente do câmbio internacional e do mercado de exportações.

O café, que antes era cultivado em pequena escala e destinado ao consumo do domínio familiar produtor, “rapidamente” toma protagonismo na região interprovincial do Vale do Paraíba e adjacências. Contudo, no decorrer do século XIX, com a intensa exploração de terras - dada a rudimentar tecnologia de produção e as práticas carentes de aperfeiçoamento produtivo nas grandes lavouras cafeeiras -, ocorreu uma migração dos

grandes centros produtores no interior da região Sudeste. (CANO, 1990 p. 17-23; CROCE, 2008 p. 81-93 *apud* CROCE, 2015, p. 6).

Esta queda produtiva do café no Vale do Paraíba fluminense gerou uma onda de migração, fomentando a exploração de locais férteis e, consequentemente, abrindo espaço para novas regiões cafeeiras, como a Zona da Mata mineira e o Oeste paulista. O fato provocou diretamente um amplo desenvolvimento do campo econômico de São Paulo e Minas Gerais, fazendo com que a cultura acabasse se expandindo fortemente e, com ele, o volume de exportações do “ouro negro” (CANO, 1990 p. 17-23; CROCE, 2008 p. 81-93 *apud* CROCE, 2015, p. 6).

Como reflexo destes contornos, a tabela 2 mostra como a sobreposição do complexo cafeeiro é vista pela sua influência exercida na parcela de participação efetiva dos produtos na balança comercial brasileira, expondo o nível de relevância do produto exportado para as receitas comerciais “nacionais”:

Tabela 2-Porcentagem do total das exportações dos principais produtos agrícolas da época

Decênio	Total	Café	Açúcar	Cacau	Erva-Mate	Fumo	Algodão	Borracha	Couros e Peles
1821-30	85,8	18,4	30,1	0,5	-	2,5	20,6	0,1	13,6
1831-40	89,8	43,8	24,0	0,6	0,5	1,9	10,8	0,3	7,9
1841-50	88,2	41,4	26,7	1,0	0,9	1,8	7,5	0,4	8,5
1851-60	90,9	48,8	21,2	1,0	1,6	2,6	6,2	2,3	7,2
1861-70	90,3	45,5	12,3	0,9	1,2	3,0	18,3	3,1	6,0
1871-80	95,1	56,6	11,8	1,2	1,5	3,4	9,5	5,5	5,6
1881-90	92,3	61,5	9,9	1,6	1,2	2,7	4,2	8,0	3,2
1891-00	95,6	64,5	6,0	1,5	1,3	2,2	2,7	15,0	2,4

Fonte: BRASIL *apud* FAUSTO, 1995, p. 191.

Ganhando pujante força na participação econômica do país, o cultivo de café demandou uma forte expansão da mão-de-obra livre pela escassez de escravizados vindos da África e a restrição da condição de escravizado a uma significativa gama de indivíduos, ainda que previamente à abolição da escravatura.

É o caso da Lei nº 581 de 1850 (Eusébio de Queiroz), que suspendeu o tráfico de escravos ao Brasil, da Lei nº 2.040 de 1871 (Lei do Ventre Livre), que pôs na condição

de livres os filhos de mãe escravizada nascidos a partir da data da lei, bem como da Lei nº 3.270 de 1885 (Lei dos Sexagenários), que culminou na libertação de escravizados maiores de 60 anos.

O contexto geral de ruptura – ainda que lenta e resistente, mas gradativa - da escravização no Brasil acabou por incentivar a mão de obra do imigrante europeu, originando um grande êxodo de trabalhadores advindos da Europa, principalmente da Itália (FURTADO, 1980 *apud* CROCE, 2015, pg. 2).

O que originariamente se imaginava um custo maior com a empregabilidade de vários trabalhadores, na verdade constituiu um grande trunfo natural de desenvolvimento do Centro-Sul, na medida em que o aumento quantitativo de indivíduos inseridos na faixa de renda construiria o mercado regional que socorreu os próprios barões de café na crise do mercado externo, fomentando o processo de nacionalização econômica:

A entrada do café no interior do Estado coincidiu com a intensificação do movimento abolicionista, levando os fazendeiros a procurar mão de obra, sobretudo europeia assalariada para suas lavouras. Esta mão de obra possuía já uma razoável qualificação tecnológica para as lides rurais e, nas terras livres ou no interstício dos cafezais, introduziu uma policultura de subsistência, que lhe renderia mais que o salário recebido dos patrões; porém, mais importante, significou um mercado nas várias zonas cafeeiras do Estado (NUSDEO, 2016, p. 309)

Em tramas gerais, estes fatores quando somados ao dinamismo econômico nacional coordenado pelo cinturão do café da região Centro-Sul do país - contemporânea à crise profunda que acometeu o setor exportador nordestino nestas décadas finais do século XIX - delinearam à grande parte dos produtores e exportadores nordestinos que pusessem em prática uma oportuna estratégia de articulação comercial com a economia emergente do complexo cafeeiro, inserindo nela grande parte de seus excedentes produtivos, antes voltados quase que totalmente para suprir o mercado internacional (GUIMARÃES NETO, 1997).

A título de expressão quantitativa da importância que passou a representar o foco nas vendas internas dos produtos nordestinos - outrora destinados ao estrangeiro -, o açúcar produzido em Pernambuco e vendido no mercado interno passou de uma média de 10,5 mil toneladas anuais no período 1866-70, para 78 mil toneladas/ano de 1902 a 1917 e para 185 mil de 1926 a 1928. Nos anos extremos da série foi multiplicado por 18 vezes (GONÇALVES & SILVA, 1929; EISEMBERG, 1977; GUIMARÃES NETO, 1989 *apud* GUIMARÃES NETO, 1997, p. 44);

2.3.1 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO DO MERCADO PRODUTOR DO CENTRO-SUL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Nesse ínterim, com a ascensão da república como forma de governo em 1885 e a rápida passagem da “república da espada” - denominação dos governos militares republicanos - para os governos civis, a partir de 1894, os interesses do empresariado do eixo São Paulo – Minas Gerais nas políticas econômicas do Estado em favorecimento à classe dominante – as oligarquias dos produtores de café - se viam consideravelmente ampliados. Explicar-se-á o porquê.

Diferentemente dos antigos proprietários de fazendas de cana-de-açúcar, os emergentes proprietários de fazendas de café possuíam íntima ligação com o objetivo comercial do seu setor de produção e venda, permanecendo muito mais próximos da capital do país do que os fazendeiros de cana-de-açúcar. No pico do ciclo açucareiro, o comércio era monopólio dos portugueses, o que, por consequência, separava os proprietários de fazendas de cana-de-açúcar do comércio (FURTADO, 1972 *apud* BAER, 2003, p. 39 – 40).

Assim, nunca se transformaram em verdadeiros empreendedores progressistas. Em contrapartida, os cafeicultores se tornaram muito mais conscientes do papel do Estado na influência sobre seus interesses econômicos do que outras classes. A colocação é necessária para que se depreenda a importância do apoio estatal obtido pelo setor cafeeiro no século XX. (FURTADO, 1972 *apud* BAER, 2003, p. 39 – 40).

Um dos exemplos de uso do aparato de governo em favorecimento e valorização, ainda que artificial do café, é visto, principalmente, na manifestação do próprio Convênio de Taubaté (1906), que postergou à alternativa ao caminho industrial do Brasil até a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929.

A compra de excedentes produtivos pelo governo com crédito internacional e o uso do aparato tributário a subsidiar a compra da produção excedente foram algumas das medidas pactuadas e postas a fio pelo governo federal durante o mandato do presidente Afonso Pena (BRASIL, 1906).

Diversos esforços empreendidos de maneira ativa na proteção do mercado de café pelo Estado podem ser destacados. Dentre eles, o da melhoria da propaganda do produto pioneiro nacional, o estabelecimento de preços mínimos de compra dos excedentes adquiridos pelo Estado, além de uma forte política de desencorajamento à expansão de

novas lavouras, visando “congelar” a produção, mantendo centro controle da oferta – em claro contorno de favorecimento às oligarquias dominantes de São Paulo e Minas Gerais.

Em análise *strictu sensu*, a expansão indiscriminada da cultura cafeeira fomentou, já nos últimos anos do século XIX, crises periódicas e logo crônicas de superprodução e desvalorização do produto. As ações artificiais de estímulo do Estado compuseram resultados transitórios, inconstantes e bastante precários (PRADO JR., 1981).

Foi no período posterior aos anos 1930 que o pujante processo de transformação econômica veio a acontecer. A crise mundial de 1929 refletiu negativamente no Brasil, principalmente com a abrupta queda de valor dos produtos fundamentais à vida econômica do país – dentre eles, o café. O abalo nas exportações é severo: a média anual do quinquênio 1926-1930 fora em libras esterlinas-ouro de 88.200.000; no quinquênio seguinte (1931-1935) desce para 38 milhões apenas (PRADO JR., 1981).

Apesar do momento de vertigem da balança de exportações e das dificuldades impostas pela situação de subversão econômica internacional, o crescimento da produção brasileira de consumo interno, tanto agrícola como industrial foi a “alternativa” observada, aproximando o Brasil da gênese do seu processo de nacionalização econômica (PRADO JR. 1981).

2.4 O COMEÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL E A EXPANSÃO DA DESIGUALDADE ENTRE REGIÕES

Com a crise dos sistemas tradicionais de fornecimento de matérias-primas e gêneros tropicais, houve um ligeiro progresso de um comércio nacional, agora com a economia voltada para as necessidades internas. (PRADO JR. 1981).

Esse processo de cisão, que tem como marco inicial o crash da bolsa de valores de Nova Iorque, foi fundamental para o início de um consequente desenvolvimento industrial “brasileiro”:

“[...] a fase que teve início após a crise de 1929 definiu o contorno da função que a indústria passaria a desempenhar na articulação das regiões brasileiras. Foi a partir da década de 30 que o Estado, em consonância com os interesses dos grupos industriais – concentrados no Sudeste, particularmente em São Paulo – passou a intervir cada vez mais na economia, criando condições para o avanço da atividade industrial. Não só foram eliminados os obstáculos institucionais ao desenvolvimento do comércio inter-regional, a exemplo dos impostos estaduais sobre o comércio entre as unidades da Federação, como ocorreu o desenvolvimento intenso do sistema de transporte. “(CANO, 1977; OLIVEIRA, 1977; ARAÚJO, 1979; GUIMARÃES NETO, 1989 *apud* GUIMARÃES NETO, 1997, p. 45)

O processo de competição inter-regional se acentuou e, com ele, a dicotomia de poder entre as regiões nacionais. Com uma forte concorrência à alocação de produtos entre populações potenciais de consumo, a disputa passou a ocorrer não só nos mercados das demais regiões nas quais o Nordeste colocava parte de sua produção, como também em seu próprio mercado regional (CANO, 1977 *apud* GUIMARÃES NETO, 1997).

Com um potencial produtivo já estabelecido, estimulado por sua demanda local e das demais regiões e, posteriormente, pela necessidade de ocupar sua capacidade instalada, a indústria paulista direcionou grande parte de suas atenções aos demais mercados do país (CANO, 1977 *apud* GUIMARÃES NETO, 1997).

O freio ao potencial produtivo do Nordeste se acentuou, uma vez que passou a sofrer tanto a perda dos mercados inter-regionais, quanto pela perda de seu espaço econômico intrarregional – isto é, de atenção às suas próprias demandas de consumo -, havendo forte inserção dos produtos do Sudeste no seu mercado. Isso ocorreu sobretudo com relação à produção de bens não-duráveis de consumo. (GUIMARÃES NETO, 1997)

Levando como finalidade principal a análise econômica do Nordeste, a fase da indústria leve ou industrialização restringida consubstanciou o desenvolvimento da indústria paulista em regiões distintas de sua origem, suprindo o mercado e deslocando a produção local para o próprio Nordeste. (GUIMARÃES NETO, 1997)

Diante deste conjunto de contornos gerais, algumas premissas sintéticas das causas de dissuasão do desenvolvimento econômico inter-regional nordestino podem ser elencadas, para que haja maior vigor de fixação:

- a) num primeiro aspecto, o desenvolvimento econômico dos mercados nacionais, principalmente dos setores exportadores, se deu, necessariamente, de forma desigual entre suas regiões;
- b) a economia açucareira não resistiu à competitividade dos produtos internacionais, perdendo considerável valor e participação nas exportações;
- c) o forte atraso no desenvolvimento tecnológico e industrial, em níveis de inovação e eficiência, em conjunto a fragilidade na diversificação de produtos – enquanto alternativas - para exportação fomentou o declínio econômico nordestino, ainda no século XVIII;
- d) com o prejuízo da produção em latifúndio, a massa de trabalhadores migrou ao modo de subsistência da pecuária do semiárido;

- e) a ascensão do café e a influência das oligarquias produtivas ante o Estado geraram um governo voltado à proteção e ao desenvolvimento de uma região em detrimento do abandono de outra;
- f) com ascensão econômica do centro-sul, o Nordeste ganhou breve fôlego ao suprir sua ausência de demanda exportadora atendendo demandas do mercado interno;
- g) com a queda do café e o impulsionamento da industrialização e do mercado nacional, o Nordeste sucumbiu em competitividade, perdendo frente ao comércio inter-regional e intrarregional, agora abarcados pelos produtos oriundos do Sudeste.

3 POLÍTICAS AO NORDESTE ADOTADAS NO SÉCULO XX

Como devidamente suscitado no capítulo anterior, o fator climático é ponto de extrema relevância para a compreensão das decisões prioritárias, sejam elas econômicas ou sociais, privadas ou estatais. Todavia, é digna de franca observação o poder exercido pela própria política na influência sobre as deliberações prioritárias à população.

No caso do Nordeste brasileiro, o histórico de grandes secas da região registra que o fenômeno possuía certo grau de recorribilidade. Desde o período colonial, múltiplos arquivos, dos mais primitivos, remontam a uma severa escassez das chuvas, de alimentos e condições suficientes à subsistência das populações sertanejas. Vejamos:

“A história das secas na região Nordeste é uma prova de fogo para quem lê ou escuta os relatos que vêm desde o século 16. As duras consequências da falta de água acentuaram um quadro que em diversos momentos da biografia do semiárido chega a ser assustador: migração desenfreada, epidemias, fome, sede, miséria. Os relatos de pesquisadores e historiadores datam da época da colonização portuguesa na região. Até a primeira metade do século 17, quem ocupava as áreas mais interioranas do semiárido brasileiro era a população indígena. Uma das primeiras secas que se tem notícia aconteceu entre 1580 e 1583. As capitâncias tiveram seus engenhos prejudicados, as fazendas sofreram com a falta de água e cerca de 5 mil índios desceram o sertão em busca de comida.” (BARRETO, 2007, p. 64)

Delimitando o escopo de análise, o esboço de uma certa preocupação do Estado brasileiro no precoce período republicano com as severas consequências climáticas das estiagens prolongadas – e do conjunto de fenômenos naturais, sociais e econômicos, interligados, trazendo reflexos de seus efeitos na região como um todo – provocou certa necessidade dos governantes em fazer cessar a inércia de atuação do Estado na região.

3.1 A SOLUÇÃO HÍDRICA: ORIGEM E PRÁXIS DAS POLÍTICAS DE CONTENÇÃO DE EFEITOS CLIMÁTICOS

Em 21 de outubro de 1909, por meio do Decreto 7.619/09, o governo do então presidente Nilo Peçanha, diante da preocupação com os efeitos da estiagem prolongada, fez surgir uma primária formalização de serviços de combate às secas e seus efeitos: o IFOCS.

Em verdade, não se tratou, a princípio, de uma pioneira organização a ter por finalidade a efetivação de políticas de desenvolvimento regional, mas, tão somente,

àquela que deu início a uma sorte de políticas públicas de infraestrutura direcionada ao Nordeste brasileiro.

Dez anos depois de sua criação, surge a regulamentação da Inspetoria de Obras contra as Secas – IOCS, por meio do Decreto 13.687/19 – sendo este o atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, conforme o Decreto-Lei 8.486/45. Através deste, germina toda uma estruturação primária do Estado na intenção de executar obras diversas no intuito de combater os efeitos climáticos que assolavam os perímetros de baixa precipitação nos estados do Nordeste e na região ao norte de Minas Gerais.

Dentre as realizações principais destas agências de atuação do Estado, destacam-se as construções de barragens, ferrovias, açudes, pontes e estradas, além do amplo desenvolvimento da alimentação de eletricidade nas regiões, por meio das redes de transmissão e usinas hidrelétricas.

A chamada “solução hídrica”, a política de recomposição hídrica no combate as secas foi, em sua essência, a primeira – apesar de deficiente e bastante limitada – percepção de que o Estado precisaria encontrar uma saída, por meio da atuação efetiva e intervintiva, para solução de problemas crônicos que afligiam a região Nordeste, dentre elas o atraso econômico e social.

Todavia, eivou-se de um status de política de crise e contenção de danos, carente de um poder transformador ou indutivo de crescimento, em posição muito distante de constituir-se enquanto estratégia para o desenvolvimento da região.

3.2 DIRETRIZES E BALIZAS DAS AÇÕES DA SUDENE: O GTDN E SEUS ESTUDOS ESTRUTURANTES

Um dos primeiros diagnósticos de disparidade regional - em atenta observação aos problemas crônicos de desenvolvimento, de proveitos e de especialização do trabalho - surgiu no ano de 1952, em estudo realizado a pedido do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Nele o professor inglês Hans Singer, então técnico das Nações Unidas, elaborou um qualitativo estudo, com diagnósticos severos de disparate regional em amplos setores de produção e renda.

Segundo o estudo, a renda do Nordeste teve queda de participação na renda nacional de 31,2% em 1939 para 15,9% em 1951. O ritmo de crescimento econômico do

Nordeste e as disparidades econômicas presentes em comparação ao eixo Centro-Sul avançaram desde 1939. (SINGER, 1962, p. 9 apud GUMIERO, 2014).

Além disso, seu maior percentual de mão de obra se encontrava no setor primário, superando a média nacional: 77% no Nordeste e 67% no Brasil em 1946. O atraso dessa região é marcado, ainda, por sua baixa produtividade em atividades não-agrícolas, baixa produção por hectare na agricultura e o subemprego urbano (SINGER, 1962, p. 9 apud GUMIERO, 2014).

Enquanto as perspectivas de intensificação das disputas territoriais – à época, entre latifundiários e camponeses, com a formação das ligas camponesas – se agravavam, os altos índices de concentração de renda, de miséria e desemprego culminaram na formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, em 1959, encabeçado pelo economista Celso Furtado.

Este que foi o embrião da Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste, instituída em 1960, sendo responsável pelo desenvolvimento de um dos primeiros estudos técnicos a abordar peculiaridades e minúcias regionais com certa profundidade - não só do mercado, como das perspectivas sociais amplas em termos de desenvolvimento. Com começo, meio e fim, o relatório do GTDN foi além de qualquer dos programas de mitigação imediata de danos já elaborados, prevendo reais soluções e propostas, institucionalizadas nos chamados Planos Diretores da autarquia vindoura.

Entre as constatações, atuais à época do estudo, muitos merecem destaque, por refletirem problemas crônicos da disparidade inter-regional em todo o hiato temporal já delineado e devidamente abordado.

Dentre eles, o problema da baixa renda *per capita* da região Nordeste, que conforme a Tabela 3, equivalia, em 1956, a 32% da renda *per capita* da região Centro-Sul. Em confronto com a taxa de câmbio, a renda média do cidadão nordestino não equivalia a 100 dólares americanos, possuindo patamares equivalentes ao com países como Bolívia, Paraguai, Haiti e Honduras (GTDN, 1959):

Tabela 3 - População, renda e renda per capita das regiões brasileiras

Região	População (Mil hab.)	Renda (Bilhões de Cr\$)	Renda (Milhões de US\$)	Renda per capita (Cr\$)	Renda per capita (US\$)
--------	-------------------------	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

Continua

Norte	3.958	25,0	440,9	6.316	111
Nordeste	18.714	102,2	1.802,5	5.461	96
Centro-Sul	37.135	636,9	11.232,8	17.151	303
Brasil	60.080	764,1	13.476,2	12.718	224

Fonte: GTDN, 1959.

Ainda acerca das avaliações quantitativas de renda, em análise realizada com caráter segmentado - insto é, por setores produtivos -, o total por trabalhador ocupado era 2,5 vezes maior no Centro-Sul que no Nordeste, atingindo patamares ainda mais elevados, como de 2,8 vezes, no caso do setor agrícola, indicando traços fortes de ineficiência e baixa produtividade de setor em setor, comparativamente.

Cabe salientar que muitas destas abissais diferenças na faixa de renda da agricultura levam em conta o tamanho da terra por pessoa ocupante, a condição climática e a pobreza de recursos naturais da região, segundo a tabela 4 (GTDN,1959):

Tabela 4 - População ativa (A) e renda por pessoa ocupada (B) em 1950

	Nordeste (A)	Nordeste (B)	Centro-Sul (A)	Centro-Sul (B)
Agricultura	664	3,7	5.617	10,6
Indústrias	493	8,9	1.963	19,4
Comércio	244	25,4	778	30,3
Outros	699	12,7	2.548	24,4
Serviços				
Total	5.100	6,6	10.906	16,5

(A): mil habitantes; (B) mil cruzeiros.

Fonte: GTDN,1959.

Em se tratando da análise de renda por hiato histórico, entre os anos de 1948 e 1956, todo o acervo de aferições indica uma tendência já visualizada no fenômeno da hegemonia produtiva, predominante durante todo o lapso republicano até o momento do estudo: a renda do Nordeste, em termos totais de arrecadação, caiu de 37,3% do montante geral da região Centro-Sul para 32%, em 1956. Com péssimas perspectivas futuras de aferição, pelo extenso momento de seca que atravessara, conforme a tabela 5 (GTDN, 1959):

Tabela 5 - Renda das principais regiões do país em anos escolhidos

Discriminação e Ano	Norte	Nordeste	Centro-Sul	Total
Renda (em milhões de cruzeiros)				
1948	5.766	25.523	133.387	164.675
1956	25.023	102.000	637.005	764.028
Renda (em termos percentuais)				
1948	3,50	15,49	81,01	100,00
1956	3,27	13,35	83,38	100,00
Renda per capita (em cruzeiros)				
1948	1.764	1.627	4.358	3.323
1956	6.322	5.450	17.029	12.029

Fonte: GTDN, 1959.

No método de avaliação percentual do crescimento e de queda da produtividade – aqui leia-se produção real – ano a ano, o GTDN expôs um descalibre nos ritmos de crescimento médio de uma região em paralelo com a outra. Para esta avaliação, as variações nos índices de produção real dos principais setores produtivos indicaram, em semelhante hiato histórico já abordado (1948-1956) um crescimento *per capita* quase dobrado da região Centro-Sul em comparação ao Nordeste. Além disso, as taxas globais médias de crescimento ano a ano contabilizam 4,0% a.a. no Nordeste e 5,3% a.a. no Centro-Sul (GTDN, 1959).

Se verificadas mais variáveis, como o aumento dos preços do café e o consequente aumento de capitais na região exportadora da *commodity*, os índices de renda real cresceram ainda mais – em termos comparativos aos índices de produção já citados – de uma região em espelho da outra: na ordem de 3,5% na região Centro-Sul e de 1,5% na região Nordeste do Brasil, conforme a tabela 6 (GTDN, 1959):

Tabela 6 - Índices de produção real (1948 = 100)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Nordeste	102,1	106,8	101,1	106,1	110,7	122,3	129,8	137,2
Centro- Sul	104,8	112,4	121,6	129,2	132,0	141,8	147,2	151,0
Brasil	104,4	111,6	181,4	125,6	128,7	138,8	144,5	149,0

Fonte: GTDN, 1959.

Com dados mais específicos, a visualização dos indicadores de desenvolvimento econômico - em termos ainda *latu sensu* -, nos trazem a percepção, ainda que previamente, de que grande parte destes indicativos de natureza macroeconômica acerca do “Brasil” ou não expressam muito ou não expressam nada quando o assunto é o crescimento efetivo do país, região por região.

Grande parte dos números totais assim o são as custas de uma forte disparidade inter-regional e de uma brutal concentração de renda. O equívoco há de ser citado, pois a visão total induz à percepção de um país unitário, em amplos aspectos, para além do conceito das ciências políticas, o que de fato é uma crassa inverdade.

Em previsão bastante alinhada aos deslindes históricos dos anos 1960, o GTDN aduziu, com base na linearidade dos números, uma possibilidade de “futuro”, dado o cenário potencial de evolução – isto é, em termos de desenvolvimento econômico e social -, o aumento da pressão por espaço produtivo no campo (que se consolidou na necessidade de proteção do Estado às “ameaças” das ligas camponesas no Nordeste) e as consequências da crescente populacional sem um correspondente crescimento da produção e da capacidade produtiva, além de uma maior sensibilidade da população a escassez de alimentos pela estiagem:

“A economia da região Centro-Sul, dado o nível de renda já alcançado, o ritmo de crescimento que tem mantido nos últimos decênios, e principalmente, o grau de diversificação de seu parque industrial, onde já tem relativamente grande expressão a produção de bens de capital, encontra-se em condições de poder apoiar-se em si mesma para crescer. [...] **O panorama da economia do Nordeste é totalmente diverso: ao término do próximo decênio, se permanecerem as tendências atuais, sua população será superior a 26 milhões de habitantes, a pressão sobre a terra aumentará, a vulnerabilidade às secas será maior, e nenhuma modificação de importância terá ocorrido em sua estrutura econômica.**” (GTDN, 1959, p.19-20, *grifo nosso*)

Some-se ainda o fator de sustento da máquina pública, quanto aos seus custos e intervenções por políticas públicas, através dos instrumentos tributários. A onerosidade da tributação ante a região mais pobre é um dos mais fortes traços constatados. A regressividade é vista na medida em que os percentuais ante a renda se mantiveram estáveis, em contraponto à abrupta ascensão da renda regional do Centro-Sul com indicadores praticamente invariáveis de participação no pagamento de tributos

No triplo cenário – impostos à União, Estados e Municípios -, a regressividade se apresenta não por uma evolução percentual clara, mas pela relativa paridade de índices

em comparação à renda auferida, bem como pela estagnação dos percentuais ante a evolução dos indicadores de renda.

Os tributos federais, arrefecidos pela cobrança sobre a renda, mantiveram indicadores praticamente estáticos no Centro-Sul – em consideração ao índice de evolução da renda da região -, o que esclarece, de pronto, uma forte limitação à progressividade tributária na região.

Observando agora o arrecadado pelos Estados e Municípios, seguindo os dados da tabela 7, 8 e 9, a tributação estadual da região Centro-Sul excede em 7% a cobrança federal, ao passo de que na região Nordeste esta diferença excede os 80%. Dados de extrema gravidade, levando-se em conta a natureza destes tributos cobrados, isto é, majoritariamente impostos sobre vendas e consignações, conforme o formato da constituição de 1946 – este que viria a ser o embrião do atual ICMS -, causando forte regressividade nos setores produtivos e circulantes:

Tabela 7 - Carga tributária total do Nordeste e do resto do país

Ano	Nordeste		Resto do país	
	Tributação total	Percentual da renda	Tributação total	Percentual da renda
1948	3.078	12,1	27.591	19,9
1949	3.350	11,7	32.969	20,7
1950	3.921	11,6	36.433	19,5
1951	5.169	13,7	50.554	22,9
1952	5.646	13,4	56.648	22,0
1953	6.391	13,1	69.732	21,7
1954	8.167	13,1	87.526	21,6
1955	9.882	12,9	99.836	19,6
1956	13.060	12,8	142.858	21,5

Fonte: GTDN, 1959.

Tabela 8 - Carga tributária estadual e municipal do Nordeste e do resto do país

Ano	Nordeste		Resto do país	
	Arrecadação Estadual e Municipal	Percentual da renda	Arrecadação Estadual e Municipal	Percentual da renda
1948	1.889	7,4	13.307	9,6
1949	2.044	7,2	16.561	10,4
Continua				

1950	2.481	7,3	18.689	10,0
1951	3.218	8,6	25.310	11,5
1952	3.451	8,2	28.323	11,0
1953	3.994	8,1	35.317	11,0
1954	5.228	8,4	44.130	10,9
1955	6.700	8,7	54.819	10,7
1956	8.482	8,3	73.690	11,1

Fonte: GTDN, 1959.

Tabela 9 - Carga tributária federal do Nordeste e do resto do país

Ano	Nordeste		Resto do país	
	Arrecadação Federal	Percentual da renda	Arrecadação Federal	Percentual da renda
1948	1.888	4,7	14.284	10,3
1949	1.307	4,6	16.408	10,3
1950	1.441	4,3	17.744	9,6
1951	1.951	5,2	25.244	11,4
1952	2.195	5,2	28.325	11,0
1953	2.447	5,0	34.415	10,7
1954	2.939	4,7	43.396	10,7
1955	3.190	4,2	45.017	8,8
1956	4.578	4,5	69.167	10,4

Fonte: GTDN, 1959.

As conclusões do GTDN, acerca dos fatores restritivos de desenvolvimento da região Nordeste, englobam desde baixo nível de renda da população a uma forte concentração de renda nas elites econômicas. Além disso, a disparidade comercial entre a região Nordeste e o Centro-Sul; o fato de a pauta das exportações contar com pouquíssima variedade e diversificação, concentrando-se apenas em produtos primários e o ancoramento da economia do Semiárido em contar com a especialização da pecuária (classe proprietária) e a atividade agrícola de subsistência - trabalhadores do campesinato - são algumas das principais causas de secular atraso (GTDN, 1997 apud GUMIERO, 2014).

Enquanto plano de ação, o GTDN foi de encontro à necessidade de uma política industrial articulada, com as diretrizes elencadas pelos seguintes pontos. (GTDN, 1997 apud GUMIERO, 2014):

- articulação da oferta de emprego à massa populacional flutuante;

- b) substituição da antiga classe dominante oligárquica por uma classe de matriz dirigente, norteada pelo desenvolvimento;
- c) a intersecção de capitais formados em atividades econômicas diversas para a região Nordeste;
- d) autonomia de expansão manufatureira por meio da promoção de um movimento industrial;
- e) transformação econômica agrícola da região úmida, em acompanhamento as demandas alimentícias dos centros urbanos;
- f) direcionamento da fronteira agrícola do Nordeste para a área úmida do hinterland maranhense.

3.3 OBSERVAÇÕES ACERCA DOS PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO DA SUDENE

Efetivada pela Lei nº 3.692 de 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste oscilou de uma breve fase de euforia ao comprometimento de seu planejamento originário pelo conturbado período pós-1964.

Inicialmente ancorada nos estudos técnicos e nas previsões de iniciativa do Estado para o desenvolvimento econômico do Nordeste – por meio dos estudos do GTDN, já visualizados -, a autarquia foi fomentada e se baseava na perspectiva de longo prazo para consolidação de seus planejamentos prioritários em espaços de tempo delimitados, por meio de seus Planos Diretores.

Na lacuna temporal que vai da sua criação até a aprovação do I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste em 1961, as atividades da autarquia sofreram forte influência dos cinturões políticos do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste. Esta era uma organização prévia, majoritariamente política e que em muito trouxe empecilhos às projeções e metas de conclusão do GTDN.

Destaque-se o entrave, que se estendeu a todo o período prévio e posterior à 1964, dos planos de reforma agrária, contrários aos interesses oligárquicos e coronelísticos dos grandes latifundiários nordestinos e, portanto, obstaculizados. Restou como executado o planejamento de políticas públicas de desenvolvimento direto do Estado e dos regimes de concessão fiscal, visando o aquecimento da indústria:

O projeto de desenvolvimento que estaria vinculado à origem da Sudene apresentava dois objetivos básicos: implantar uma dinâmica de desenvolvimento industrial autônoma e promover a reforma agrária como

formas de assegurar o desenvolvimento com justiça social. Já no primeiro plano de ação aprovado, o objetivo da reforma agrária havia sido suprimido. (LOIOLA, 2003, p. 233)

Dando prosseguimento as ideias fomentadas pelo GTDN, a autarquia teve grande parte de suas ações instrumentalizada por meio dos investimentos públicos, em estruturação viária, elétrica e hídrica, além dos investimentos líquidos nos chamados déficits de arrecadação – neste caso, por meio de benesses tributárias e diretrizes para o uso aplicado na indústria.

Além disso, os Planos Diretores concediam a perspectiva de planejamento das atividades do Estado, com prognósticos certos de políticas públicas conjuntas às medidas centrais de incentivo e investimento, uma vez que teciam diretrizes ao desenvolvimento da educação, da saúde, da mobilidade e infraestrutura, do aproveitamento de recursos naturais, dentre diversas abordagens.

Algumas das medidas centrais tomadas se destacam, como a aplicação de um percentual de recursos equivalente a 2% da renda de tributos da União e a possibilidade de uma política de câmbio favorecido, com o objetivo de facilitar a importação de equipamentos destinados ao Nordeste.

Nas políticas de benefício fiscal, toma protagonismo a isenção de impostos e taxas de importação dos equipamentos destinados especialmente à indústria de base e de alimentação, além do mecanismo de incentivo do artigo 34 da regulamentação do PDDE, que estabelecia uma nova relação de reinvestimento dos valores deduzidos pelo Imposto de Renda (BRASIL, 1960, 1961). Vejamos a abordagem:

Art. 34. É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do impôsto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

§ 1º A importância a que se refere este artigo será depositada no Banco do Nordeste do Brasil S.A., fazendo-se o recolhimento em conta especial, com visto da Divisão do Impôsto de Renda ou suas Delegacias nos Estados, e ali ficará retida para ser liberada na conformidade do disposto no parágrafo seguinte.

§ 2º A SUDENE aprovará, a requerimento do interessado, os planos de aplicação da importância retida, e, uma vez aprovados os mesmos, autorizará a sua liberação, que se fará parceladamente, à proporção das necessidades da inversão.

§ 3º Os planos aprovados deverão ser aplicados no prazo de três anos a partir da retenção do impôsto de renda. Esgotado este prazo, a importância retida se incorporará a renda da União (BRASIL, 1961).

O funcionamento desta espécie de mecanismo de “reinvestimento” fiscal se amparava no que Rafael Gumiero (2014) denomina de “tripé”, que possui como figurantes principais os seguintes agentes centrais de atuação:

[...] de um lado, estava a pessoa jurídica situada em qualquer parte do País que, na sua declaração do Imposto de Renda, fazia a opção por destinar até 50% de seu Imposto de Renda devido para ser aplicado em projetos industriais no Nordeste. Essa pessoa jurídica era denominada “optante”. De outro lado, situava-se o investidor, pessoa jurídica de capital nacional estabelecida no Nordeste, que desejava investir na região, valendo-se, para isso, dos recursos destinados pelos optantes para tal finalidade. Essa pessoa jurídica era denominada de “beneficiária”, e a ela caberia elaborar, implantar e desenvolver projetos no Nordeste. Por fim, na terceira ponta situava-se a SUDENE, responsável por examinar e aprovar projetos considerados prioritários para a região, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos. (GUMIERO, 2014, p. 13 apud CARVALHO, 2006).

Ainda segundo o autor, a transição ocorrida do Primeiro para o Segundo Plano Diretor da SUDENE trouxe novas prioridades ao ciclo 63/65, sendo elas: a redução dos investimentos em infraestrutura de 75% para 46%; elevação dos investimentos no setor de produção de 15% para 24% e a ampliação dos investimentos de bem-estar social de 5% para 15% (SUDENE, 1966 apud GUMIERO, 2014).

Na legislação do Segundo Plano Diretor, algumas mudanças institucionais: os incentivos fiscais detiveram uma extensão do público-alvo, abarcando agora empresas de capital estrangeiro com registro no Brasil, inserindo-os na faixa de isenção de imposto de renda, com projetos aprovados na região. (SUDENE, 1966 apud GUMIERO, 2014).

Como forma de atestar tamanha abrangência das diretrizes desenvolvimentistas da autarquia, diversas políticas públicas, dentre as quais algumas específicas para a educação, também foram sugeridas: a ampliação da capacidade instalada do sistema educacional do Nordeste como forma de fruição técnica e cultural, em conjunto à qualificação da mão de obra de níveis médio e superior de educação (SUDENE, 1966 apud GUMIERO, 2014).

A consolidação deste programa formulado determinava a aplicação de projetos específicos, demandando por exemplo:

- a) aumento das matrículas no ensino primário;
- b) ampliação e reequipamento da rede de escolas técnicas e industriais de nível médio;
- c) ampliação e reequipamento da rede de escolas agrícolas de nível médio;

- d) melhoria de ensino técnico de nível superior;
- e) formação de pessoal destinado aos Estados e Municípios;
- g) formação de pessoal para a SUDENE. (SUDENE, 1966, p. 31).

Dando agora certo destaque para as políticas industrializantes implementadas pela SUDENE no decorrer dos anos 1960, estas proveram certa reação bem-sucedida da economia nordestina. Infelizmente, grande parte destas políticas gozaram de momentaneidade, esgotando, ao decorrer do tempo, sua potência de transformação originariamente prometida. (LOIOLA, 2003).

Paulatinamente, o enfoque originário de ampla promoção da industrialização foi ganhando nova roupagem, centrando-se na atividade agrícola de produção. Estas intervenções na área rural demonstraram-se frustradas com o passar do tempo e não foram capazes de gerar reais modificações nos índices de desigualdade tradicionalmente aferidos (LOIOLA, 2003):

Assim, apesar da convergência de renda verificada entre 1960 e 1992, a economia do Nordeste ainda permaneceu muito aquém do padrão nacional, tanto no que toca às variáveis econômicas quanto aos indicadores sociais (GUIMARÃES NETO, 1995, 1997). As desigualdades intra-regionais permaneceram, também, acentuadas. Quanto a essas, verificou-se uma inequívoca tendência à divergência de renda *per capita* entre os Estados do Nordeste (FERREIRA; DINIZ, 1994) e uma também relativa concentração de atividades econômicas, principalmente, no setor industrial nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Paralelamente, em nível de cada Estado, observou-se ainda um acelerado processo de urbanização da região em direção às capitais estaduais situadas nas zonas litorâneas (BACELAR, 1995). (GUIMARÃES NETO, 1995, 1997; FERREIRA; DINIZ, 1994; BACELAR, 1995 apud LOIOLA, 2003, pg. 234)

4 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONCEITOS E INSTRUMENTOS

Em muito se abordou, no capítulo anterior, os estudos e métricas utilizadas enquanto parâmetro para aplicação das políticas regionais do Brasil no decorrer do séc. XX. Contudo, é necessário, ainda que brevemente, a realização de um conteúdo organizado e explicativo, trazendo de forma didática os tipos de política de desenvolvimento adotadas, bem como de seus nichos de implementação.

Precipuamente, a política de desenvolvimento regional nada mais vem a ser do que um instrumento aplicado por ente superior – sendo majoritariamente implementado pela União sobre os outros entes e regiões nacionais - ante um território alvo – este especificado pela proposta em si, podendo ter como ponto de atuação um município, um estado ou até mesmo de um conjunto destes, como no caso das Zonas Francas -, sendo este o foco do projeto a ser adotado, envolvendo a alocação de recursos escassos.

Essa espécie de política geolocalizada, restrita e delimitada a um campo territorial, visa trazer mais eficiência para a medida que vier a ser adotada, em conjunto ao que tradicionalmente já se conhece como objetivo, que é o de mitigar aspectos negativos de dissuasão econômica e social de uma região. Sobre este objetivo último, vem a calhar o exemplo do GTDN e da SUDENE.

Ao elaborarem um planejamento estratégico de atuação na região Nordeste – território de exercício do programa de desenvolvimento -, utilizaram como base os indicadores de renda *per capita*, da participação no PIB da região no PIB nacional, da produção industrial e agrícola e de sua eficiência dos setores produtivos enquanto dados motivadores de uma política regional.

A percepção destes disparates - comparados aos da região Centro-Sul do país -, aliados ao enfoque territorial das políticas de desenvolvimento nos trazem uma ótima visualização didática do que vem a ser um fundamento para sua implementação.

Os instrumentos de sua aplicação se substanciam em incentivos de natureza fiscal - no caso do Nordeste, por meio da própria SUDENE -, investimentos financeiros e nos investimentos diretos do Estado, geralmente por meio de instituições estatais específicas. Quanto ao escopo de cada um dos instrumentos, vejamos a definição de Luís Ricardo Cavalcante (2020, p. 411):

No primeiro caso, incluem-se, por exemplo, os incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação das superintendências de desenvolvimento regional ou na ZFM. Os incentivos financeiros, por sua vez,

envolvem os recursos orçamentários destinados aos fundos constitucionais de financiamento e aos fundos de desenvolvimento regional. A terceira rubrica envolve, por exemplo, investimentos diretos feitos pelo governo (investimentos orçamentários) e investimentos feitos por estatais com o propósito explícito de promover o desenvolvimento regional.

Ainda segundo as ideias de Cavalcante (2014), por meio do conhecimento destes instrumentos, é possível direcionar medidas específicas, isto é, formas de manifestação da política de desenvolvimento regional. No Brasil, podemos destacar três tipos de iniciativas comuns, também delimitadas a seguir:

- a) a figura das superintendências de desenvolvimento regional, das quais se cita a SUDENE, a SUDECO e a SUDAM, como mecanismo de renúncias fiscais à macrorregiões e microrregiões de sua atuação, além na concessão de crédito favorecido em melhores condições, financiado pelos grandes fundos de investimento constitucional - como o FNO, FNE e o FCO;
- b) os fundos constitucionais em si, direcionando valores para que se proveja financiamento favorecido às empresas situadas no escopo de atuação territorial da política delimitada legalmente;
- c) as chamadas zonas econômicas especiais, ou ZEE's, as áreas de livre comércio, ou ALC's e as zonas de processamento de exportações, ou ZPE's. Delimitações territoriais geralmente diminutas, que contam com uma política de renúncia fiscal ampla, de âmbito federal e estadual.

No que diz respeito ao enfoque de abordagem deste capítulo, em sua continuidade haverá atenção maior nas análises das políticas de renúncia fiscal e das áreas de livre comércio, além das zonas econômicas especiais, por consignar objetivo central desta pesquisa.

4.1 A FRAGILIDADE POLÍTICA E INSTITUCIONAL DAS ZONAS FRANCAS E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO

Em sua natureza, as ZEEs, como devidamente abordado nos trechos precedentes, são elaboradas para pertencer a um campo de atuação diminuto e restrito, “usualmente menores do que a extensão de um município e frequentemente associados a distritos industriais delimitados. De modo geral, essas iniciativas envolvem algum tipo de benefício fiscal.” (CAVALCANTE, 2020, p.416).

É o famoso caso da Zona Franca de Manaus, instituída originariamente pela Lei nº 3.173 de 1957 e posteriormente regulada, com maior descrição, pelo Decreto-Lei

288/1968 do regime militar. Um território de dez mil quilômetros quadrados, que goza de amplos benefícios fiscais, dentre eles a isenção de Imposto de Importação na entrada de mercadoria para o consumo interno, a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados aos produtos oriundos do mercado externo com finalidade de uso na industrialização de outros produtos, dentre diversos outros exemplos. (BRASIL, 1967).

As ZEE's são fomentadas em um contexto que se busca atender a um certo anseio político específico. A Zona Econômica pode ser criada para que traga resultados preteridos pela sociedade ou pelo estamento político: o raio de sua abrangência é facultado ao que se pretende produzir com tal política. Seja o desenvolvimento amplo ou específico de certos indicadores sociais prioritários, o incentivo de práticas industriais e de consumo específicas, o intuito de promover maior trânsito e povoamento de determinado território. Os interesses não se restringem.

A título de visualização, vejamos o exemplo da Lei 11.898/2009, trazida por Cavalcante (2020), que trouxe a isenção de IPI para uma classe de produtos, sendo eles todos aqueles em sua composição final contenham matérias-primas originárias da região amazônica, industrializados nas ALCs de Tabatinga (AM), Guajará-Mirim (RO), Bonfim (RO), Macapá e Santana (AP), Brasiléia e Cruzeiro do Sul (AC):

Na prática, essa isenção ficou conhecida como Zona Franca Verde (ZFV), **cujo objetivo, conforme descrito em documento publicado pela Suframa, é “estimular, de forma responsável, a industrialização na Amazônia, de modo a garantir a sua preservação e, ao mesmo tempo, valorizar o aproveitamento de sua biodiversidade, contribuindo para que a matéria-prima regional se torne a base para o desenvolvimento sustentável, com produção de alto valor agregado e garantia de geração de emprego e renda na Amazônia”**. (CAVALCANTE, 2020, p.417, *grifo nosso*).

Por gozar desta possibilidade ampla de implementação - a atender interesses diversos, frise-se -, o forte caráter apelativo de favorecimento à iniciativa privada evoca grande popularidade e, por conseguinte, atratividade para um maior uso político das Zonas Francas, ainda que indiscriminadamente, causando prejuízo à sua implementação rígida e bem fundamentada.

Com isso, visando favorecer os redutos eleitorais que lhes elegem, os representantes políticos do legislativo elaboram uma vasta quantidade de proposições legais, com o objetivo de incluir, expandir ou até mesmo criar Zonas Francas.

Some-se a isto a tentativa constante de modificação legal dos critérios de delimitação das zonas livres de oneração por impostos, sempre na tentativa de abarcar

faixas territoriais de predomínio dos redutos eleitorais dos proponentes legais. Vejamos os dados das tabelas 10 e 11, a seguir:

Tabela 10 - Proposições legislativas recentes que tratam dos critérios de delimitação do semiárido

Proposição (nota 1)	Descrição	Unidade da federação de origem do parlamentar proponente
PLS 146/2014	Altera a Lei 7.827/1989 de modo que, para efeito de aplicação dos recursos, o semiárido fosse entendido como a região natural inserida na área de atuação da Sudene definida em portaria atualizada a cada cinco anos, observando os critérios de precipitação pluviométrica média anual, índice de aridez e risco de seca. Incorpora à legislação os critérios definidos no Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semiárido Nordestino e do Polígono das Secas acolhidos pela Portaria do Ministério da Integração Nacional 89/2005.	SE
PLS 249/2015	Inclui na área considerada como semiárido os Municípios localizados no Baixo Parnaíba, no Estado do Maranhão.	MA
PLC 69/2017 (originado do PL 2043/2015).		MA

Nota 1: PLS: Projeto de Lei do Senado; PLC: Projeto de Lei da Câmara; PL: Projeto de Lei
Fonte: CAVALCANTE, 2020.

Tabela 11- Proposições legislativas que visam a criar zonas francas ou ALCs

Proposição (nota 1)	Descrição	Unidade da federação de origem do parlamentar proponente
PEC 19/2011	Estabelece a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino em torno do	PB

PLS 319/2015	município de Cajazeiras (PB).	
PLS 90/2017	Cria a Zona Franca de São Luís (MA).	MA
PLS 184/2017	Cria Zona Franca no Estado do Espírito Santo. Cria área de livre comércio nos municípios de Assis Brasil, Capixaba, Plácido de Castro e Santa Rosa do Purus (AC).	ES
PLS 143/2010	Cria área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, em Santarém (PA).	AC
PLS 25/2016	Inclui na Área de Livre Comércio de Macapá e Santana os municípios amapaenses fronteiriços.	PA
PLS 351/2017	Cria Áreas de Livre Comércio nos Municípios de Pimenteiras do Oeste, Costa Marques e Cabixi (RO)	AP
		RO

Nota 1: PEC: Proposta de Emenda à Constituição (PEC); PLS: Projeto de Lei do Senado.

Fonte: CAVALCANTE, 2020.

Pelo grau de higidez conferida às disposições normativas que tutelam grande parte das políticas de desenvolvimento, acabam sendo mais frágeis ao arbítrio de modificações controversas das prioridades originárias de cada programa, uma vez que não gozam da estatura rígida de constitucionalidade.

Delimitações de renda, dos instrumentos de renúncia fiscal e financiamento e principalmente as delimitações geográficas tornam-se voláteis na mínima pretensão de mudança para atender a interesses diversos. Desta forma, por exemplo, “demonstra-se que a abrangência geográfica desses instrumentos é definida de maneira “ad hoc”, uma vez que não há um critério constitucional ou legal para a definição das regiões prioritárias.” (CAVALCANTE, 2020, p.418).

Assim sendo, a ineficiência de fato das medidas, em virtude de sua expansão demasiada e da fragilização de critérios objetivos, torna muitas destas propostas insípidas e meramente institucionais, sendo uma das graves problemáticas a se ressaltar, por deixar ao relento os critérios planejados que lhes originaram:

Dessa forma, na ausência de uma coordenação hierarquicamente superior aos instrumentos de política de desenvolvimento regional, é provável que sua abrangência geográfica assuma contornos cada vez mais distantes dos indicadores econômicos que originalmente os justificam. No limite, um quadro dessa natureza pode converter as políticas regionais em “jogos de soma zero”, uma vez que todas as regiões (e portanto, nenhuma delas) seriam privilegiadas. (CAVALCANTE, 2020, p.419, grifo nosso).

Este fato expõe, para além das fragilidades institucionais destas políticas de desenvolvimento regional, o cediço estado de penúria interesses da população quando em confronto aos interesses da classe política brasileira, que demonstra seu profundo descompromisso e uma baixíssima capacidade de fomento de políticas específicas de desenvolvimento, visando resultados que transpassem o curto período de existência das suas carreiras políticas.

4.2 A PEC 019/2011: ÁREA DE APLICAÇÃO E FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO

A proposta de emenda à constituição 019/2011 visa adicionar o art.40-A no ACDT, buscando, basicamente, conferir aos municípios localizados numa área delimitada específica do semiárido, a partir da sede eleita pela emenda, os mesmos privilégios fiscais atribuídos à Zona Franca de Manaus:

§ 1º Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

§ 2º É criada a Zona Franca do Semiárido Nordestino com características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de trinta anos, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 3º O Poder Executivo fará demarcar uma área contínua, na forma de um círculo com raio de duzentos e cinquenta quilômetros, cujo centro será a sede do Município de Cajazeiras, no Estado da Paraíba, na qual se instalará a Zona Franca do Semiárido Nordestino.

§ 4º Considera-se integrante da Zona Franca do Semiárido Nordestino toda a sua superfície territorial.

§ 5º Lei federal que disciplina o funcionamento da Zona Franca de Manaus será extensiva à Zona Franca do Semiárido Nordestino (BRASIL, 2015).

Dentre tantas propostas legislativas de instituição de Zona Franca, esta proposta em específico tornou-se um dos objetos da pesquisa, justamente por apresentar-se enquanto uma política de desenvolvimento regional contemporânea de umas das faixas territoriais mais castigadas - econômica e socialmente -, pela ausência do Estado brasileiro.

Basta uma breve digressão ante a propositura para compreender que ela visa atender a fragilidade histórica – amplamente discutida nos capítulos iniciais deste trabalho -, da economia nordestina do semiárido, incentivando a concentração de polos industriais de desenvolvimento econômico, transformando a região em indutora dos estados do Nordeste.

Em números atribuídos à época do substitutivo da PEC, nomeada como 19-A, a proposta de Zona Franca custaria, em média anual, a ordem de R\$ 98,59 milhões no ano de 2014, cerca de R\$ 459,98 milhões para o ano de 2015, de R\$ 979,71 milhões para o ano de 2016 e aproximadamente R\$ 2.532,7 bilhões para o ano de 2017, conforme os cálculos compartilhados pelo Ministério da Fazenda (BRASIL,2015).

A existência desta previsão de déficit colabora de certo modo para a superação de uma das dificuldades enfrentadas por propostas dessa natureza. Como define Luís Ricardo Cavalcante (2020, p. 418), são elas.

Renúncias fiscais: a criação de novas zonas francas ou áreas de livre comércio pode implicar renúncias fiscais significativas, especialmente em um momento em que o país tem buscado reestabelecer seu equilíbrio orçamentário. [...] Ausência de estimativa de renúncias fiscais: de acordo com a Constituição Federal, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo análogo pode ser encontrado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, grande parte das proposições que visam à criação de ZFs ou ALCs carece dessas estimativas.

Dada a plena possibilidade de avaliação da viabilidade deste projeto, em termos fiscais, ante os setores técnicos de avaliação orçamentária do governo federal, este aspecto não constitui a principal dificuldade de aplicação da política de desenvolvimento regional em si.

A carência de detalhes para sua implementação, reproduzida enquanto cópia fidedigna de um modelo já existente de Zona Franca, importa em central barreira de alcance dos objetivos propostos pelos legisladores proponentes.

Tais dificuldades serão reproduzidas a seguir, utilizando de alguns indicadores próprios da região alvo do projeto, em contrapartida à simplicidade fatídica com a qual ele apresenta.

4.2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUA SUSTENTABILIDADE

Em geral, conforme a articulação realizada nos capítulos anteriores desta pesquisa, as políticas de desenvolvimento regional devem estar munidas, para além de medidas aplicáveis de imediato – como no caso das benesses tributárias –, de um planejamento estratégico que envolva uma série de medidas concomitantes de estruturação da região alvo. Trata-se de uma preparação e um desenvolvimento de indicadores fragilizados, sem se furtar de uma constante avaliação destes fatores essenciais para que uma política de desenvolvimento venha a trazer resultados efetivos ao longo dos anos.

Ora, sem o fomento de um ambiente que torne sustentável um relativo sucesso que possa ter determinado programa de desenvolvimento, não há que se falar em eficiência deste e alcance de metas e objetivos finais. São necessárias estratégias delimitadas, caso contrário, tudo não passará de uma evolução volátil, frágil e insustentável à longo prazo:

Ademais, se a visão de desenvolvimento regional desconhece as especificidades regionais e a articulação inexorável entre espaços regionais e espaço nacional, as políticas recomendadas para a correção dos desequilíbrios são, na maioria das vezes, inócuas ou paliativas. Elas atuam sobre os efeitos e não sobre as causas desses desequilíbrios. Assim, as evidências parecem indicar que as visões compartmentadas e despolitizadas sobre a questão regional e a falta de percepção da lógica estruturante dos setores/segmentos – as duas faces da mesma moeda – não ensejaram a compreensão dos fenômenos reais (LOIOLA, 2003, pg. 237, grifo nosso)

Esta observação é salutar inclusive à leitura que se realizara da PEC 019/2011, alvo deste trabalho. Ela tem por característica uma mera transposição de realidade fiscal manauara para o semiárido, como efetivamente redigido na proposta, não havendo qualquer outro adendo complementar, mas tão somente um tratamento da política de subsídios estatais como se fosse sinônimo de desenvolvimento regional *per si*.

O atraso real da região se perfaz em aspectos muito mais complexos do que a do mero fomento de um ambiente industrial e empresarial favorável aos negócios. Até porque, ressalte-se, este ambiente favorável não é qualquer garantia de retorno econômico à população da região delimitada.

O porquê disto se deve ao péssimo qualitativo em que se encontra o nível de escolarização básica, média e superior da região Nordeste. Diversas coleções de dados indicam números expressivos de analfabetos em idade adulta, além de um disparate no número de adultos em nível superior entre as regiões Sudeste, Sul e Nordeste.

Vejamos os indicativos educacionais de cada região do Brasil, conforme as tabelas 12 e 13, para melhor elucidar o potencial de empregabilidade qualificada das populações regionais:

Tabela 12 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo os grupos de idade e o sexo - 2014-2015

Grupos de idade e sexo	Brasil	Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade (%)				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2014						
Total	7,7	8,2	15,2	4,3	4,1	5,9
Continua						
Homens	8,0	8,9	16,9	4,0	3,8	6,0
Mulheres	7,4	7,5	13,7	4,5	4,3	5,9
18 anos ou mais	8,8	9,7	17,8	4,8	4,6	6,8
Homens	9,2	10,5	19,9	4,5	4,3	7,0
Mulheres	8,4	8,9	16,0	5,2	4,9	6,7
25 anos ou mais	10,1	11,6	20,9	5,5	5,3	8,0
Homens	10,6	12,6	23,4	5,1	4,9	8,2
Mulheres	9,7	10,7	18,7	5,9	5,6	7,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015.

Tabela 13 - Estudantes de 4 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões segundo o nível e a rede de ensino que frequentavam - 2014-2015

Nível e rede de ensino que frequentavam	Brasil	Estudantes de 4 anos ou mais de idade					
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
2015							
Números absolutos (1 000 pessoas)							
Médio	9 376	959	2 639	3 879	1 205	694	
Pública	8 259	901	2 376	3 371	1 029	582	
Particular	1 117	58	263	508	176	111	
Superior (1)	7 677	630	1 774	3 270	1 220	783	
Pública (1)	1 945	195	566	689	287	208	
Particular (1)	5 731	435	1 208	2 580	933	574	

(1) Inclusive os estudantes de curso de mestrado ou doutorado.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015.

Ressalte-se ainda que estes dados pertencem a um aspecto macrorregional, isto é, refletem a situação do todo de cada região e não condizem com os índices específicos de escolaridade dos municípios do semiárido, o que tende a se agravar pela baixa capilaridade do sistema de educação nestas localidades.

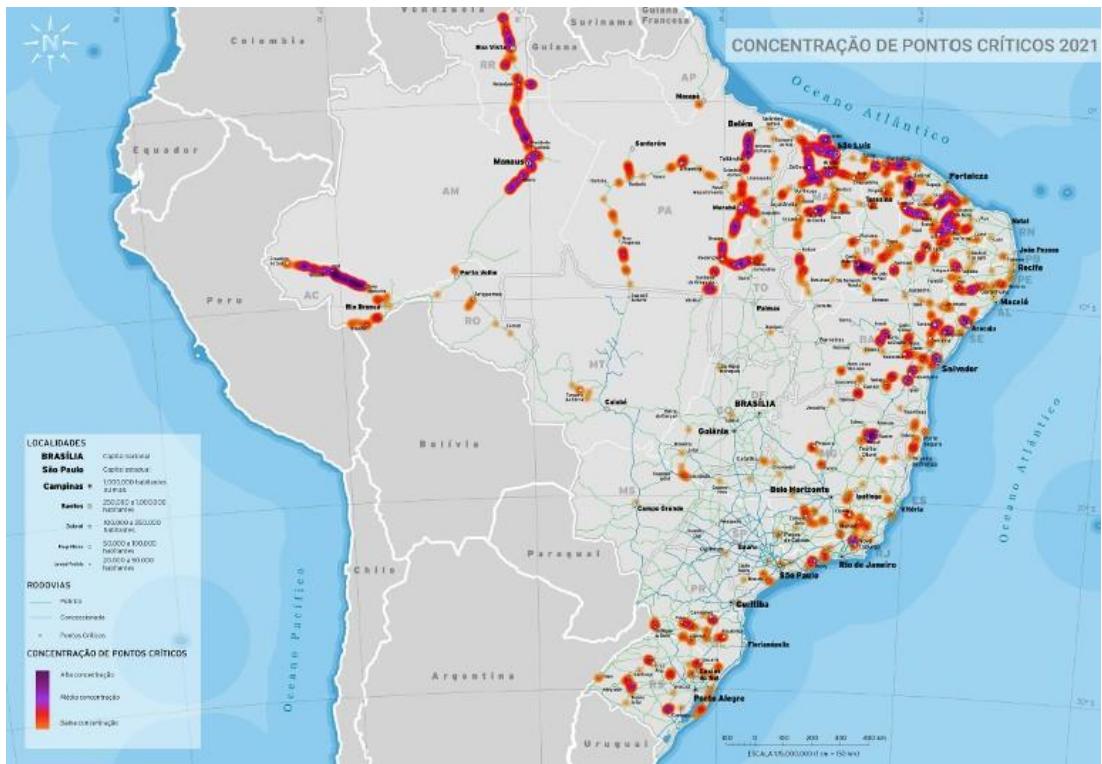
A grande iniciativa em torno da industrialização da região se consubstancia justamente pelo fato que dos empregos industriais provêm os melhores salários, excelentes benefícios aos trabalhadores, as melhores condições de trabalho e as garantias trabalhistas e previdenciárias.

O reflexo inevitável seria a empregabilidade de capital humano qualificado do Sudeste e Sul do país, com certa tendência de êxodo destes trabalhadores qualificados, atraídos pela baixa onerosidade dos tributos, dada a clara deficiência na qualificação educacional e profissional da região Nordeste.

De modo a complementar os ressaltos das lacunas estruturais da região Nordeste, cabe ainda uma menção à infraestrutura de transporte que, por conseguinte, representa o meio de escoamento produtivo. Segundo a distribuição de pontos críticos das rodovias brasileiras da Confederação Nacional dos Transportes - CNT, a situação da malha rodoviária nordestina é bastante precária.

A alta concentração de pontos críticos de rodagem é predominante nos estados do Nordeste, principalmente nas regiões secas e suas adjacências, o que traz severa insegurança e ineficiência de escape e distribuição, em hipótese de expansão da produtividade intrarregional da PEC 019/2011. Vejamos o mapa 2 com as informações a seguir:

Mapa 2 - Concentração de pontos críticos nas rodovias nacionais (2021)



Fonte: CNT, 2021.

Esta breve digressão acerca da elaboração de políticas de desenvolvimento regional que não compreendem as vicissitudes de cada região, muito menos detém projetos para reversão de indicadores sociais, estruturais e geográficos – por exemplo – tão somente busca elucidar os próprios motivos para a perda de força destas iniciativas.

Fica a encargo do mero aguardo que o processo de desenvolvimento comece a arrefecer, perder eficiência e estagnar a sua produtividade.

Sem a ciência do objeto, a elaboração de um planejamento estratégico, o fomento de abordagens específicas à realidade regional e a previsão de metas estatais – como as de geração de empregos qualificados oriundos da população, de melhoria dos indicativos sociais de renda, de desigualdade, dos níveis de educação básica, média e superior, da qualificação profissional dos trabalhadores da região e da modernização dos métodos produtivos -, dificilmente proposituras desenvolvimentistas obterão sucesso no que realmente se propõem a fazer.

5 OBSERVAÇÕES FINAIS

Deste a queda do ciclo açucareiro, a região Nordeste vivenciou mais de um século de condições diametrais em relação ao Centro-Sul do país. A fragilidade do mercado exportador uno que impulsionava o crescimento econômico de fora para dentro não provisionou, em igual medida, um desenvolvimento suficiente da região que lhe colocasse de maneira suscetível à transição de um sistema falido para um novo sistema emergente, bem como impediu a possibilidade de diversificação econômica que concedesse alternativas viáveis para a região. Some-se, ainda com maior gravidade, o intenso sofrimento climático impelido pelas características geográficas da região.

Em contrapartida, gozando de condições naturais mais favoráveis, os grandes latifundiários da região Centro-Sul iniciaram um novo ciclo de monocultura produtiva, que lhes concedeu mais uma oportunidade de desenvolver, ainda que de maneira tardia, a infraestrutura regional e o mercado interno. Isto, é claro, aliado a diversos fatores adicionais, como a progressão de renda dos trabalhadores assalariados europeus, causada pelo abolicionismo paulatino.

De toda sorte, podemos diferenciar a construção histórico-econômica das regiões de dois modos distintos. O Nordeste, em aspecto geral, sobrevivia do impulsionamento externo, que providenciava lucro nos períodos de pico e, consequentemente, crescimento econômico, sofrendo um declínio irreversível de arrecadação e de renda *per capita* com a derrocada de seu principal produto.

O Centro-Sul, apesar de inicialmente dispor de semelhante investidura no mercado externo, experimentou um desenvolvimento gerado de dentro para fora, conforme munia a região de infraestrutura qualificada, de um mercado interno mais forte e de capital para prover uma transição à industrialização quando percebeu a insustentabilidade do café.

Neste processo, contou – e muito – com a participação do Estado brasileiro, provisionando condições para a prorrogação do ciclo cafeeiro e, por conseguinte, da manutenção do *status quo*.

Esta dicotomia definiu os rumos de toda a política econômica do país em seu período republicano. Influenciou diretamente a concentração industrial do Sudeste, a improdutividade da região Nordeste, a migração inter-regional em meados do séc. XX, a política de coronelato dos grandes latifundiários nordestinos, as revoltas campesinas, dentre diversos acontecimentos históricos, econômicos e sociais.

As diretrizes desenvolvimentistas do presidente Juscelino Kubitschek foram imprescindíveis para a ciência da real situação do país. O GDTN trouxe indicadores conhecidos tautologicamente, mas que serviram para ratificar e quantificar as proporções estarrecedoras de desigualdade do Nordeste brasileiro.

O método de planejamento de ações e metas, trazidos pela SUDENE em seus planos diretores, trouxe balizas de execução para as políticas desenvolvimentistas como jamais o governo federal assim tinha feito, saindo do plano das ações simplórias e reduzidas para a compreensão da necessidade de transformação da realidade regional por meio da fortificação de seus setores deficientes.

Este norte principiológico é o que deve nortear as diretrizes da PEC 109/2011, para que se obtenha muito mais que o mero crescimento econômico, efêmero ou artificialmente sustentado.

Sem reais transformações que vão além do fomento de ambiente fiscal propício para a instalação de novas indústrias, o progresso regional do semiárido não passará de uma empulhação.

Resultará na concentração de empregos de migrantes e no crescimento da renda de não-nativos - diante da grande massa de analfabetos e desqualificados -, na insustentabilidade de implementação de fábricas em regiões carentes de assistência rodoviária – em termos de extensão e qualidade -, na fragilização estrutural das cidades, dentre diversas outras previsões.

Não se discute o notório benefício que as isenções fiscais trariam para uma região historicamente hostil à industrialização. Todavia, o desenvolvimento é uma via de ação conjunta, que não resulta em progresso sem um adequado plano específico de ação

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2^a. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Nobel, 2003. 509 p.

BARRETO, Pedro Henrique. Seca, fenômeno secular na vida dos nordestinos. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 2009, n. 48, p. 64-66, 10 mar. 2009.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Proposta de Emenda à Constituição 019/2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1270880&filename=EMC%205/2014%20PEC01911%20=%3E%20PEC%2019/2011>. Acesso em: 01 Fev. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino. Autor: Dep. Wilson Filho (PMDB/PB). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 maio 2011 (Data de apresentação). Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN), 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500312>. Acesso em: 22 abr. 2023.

_____. Comissão Especial. Proposta de Emenda à Constituição no 19-A, de 2011. Altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino. Autor: Dep. Wilson Filho. Relator: Dep. Gonzaga Patriota (PSB-PE). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2015, 11 p. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1320251&filename=Parecer-PEC01911-14-04-2015. Acesso em: 28 abr. 2023.

_____. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 Fev. 2023.

_____. **Decreto nº 1489, de 6 de agosto de 1906**. Approva o convenio realizado pelos presidentes dos Estados de S. Paulo, Rio de Janeiro e Minas Geraes em 26 de fevereiro, com as modificações constantes do accordo firmado pelos mesmos presidentes em 4 de julho do corrente anno. Rio de Janeiro: Diário Official, p. 4190, 1906.

_____. **Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei número3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2464, 28 fev. 1967.

_____. **Dispõe sobre a competência da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)para regular e controlar a importação e o ingresso de mercadorias, com incentivos fiscais, na Zona Franca de Manaus, nas áreas de livre comércio e na Amazônia Ocidental e institui a Taxa de Controle de Incentivos**

Fiscais (TCIF) e a Taxa de Serviços(TS).. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia-/asset_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/19123838/do1-2017-06-19-lei-no-13-451-de-16-de-junho-de-2017-19123818>. Acesso em: 08 Fev. 2023.

BRASIL Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1959]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3692.htm#:~:text=LEI%20No%203.692%20DE,Nordeste%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3o%C3%A1cias.>. Acesso em: 09 Fev. 2023.

_____. **Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961.** Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1961. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3995-14-dezembro-1961-376756-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CAVALCANTE, L. R. ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, [S. l.], v. 16, n. 2, 2020. DOI: 10.54399/rbgdr.v16i2.5519. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5519>. Acesso em: 17 maio. 2023.

CNT. Os pontos críticos nas rodovias brasileiras. – Brasília: Confederação Nacional dos Transportes, 2022. Disponível em:<<https://www.cnt.org.br/pesquisas>>. Acesso em: 15 mai. 2023. 108 p.

CROCE, Marcus Antonio. A Economia do Brasil no século XIX. **XI Congresso Brasileiro de História Econômica e 12ª Conferência Internacional de História de Empresas**, Vitória-ES, 2015. Disponível em: https://www.abphe.org.br/arquivos/2015_marcus_antonio_croce_a-economia-do-brasil-no-seculo-xix.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023. 14 p.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1995.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1ª edição: 1959). 352 p.

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. 97 p.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. Estudos Avançados, [S. l.], v. 11, n. 29, p. 37-54, 1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8972>. Acesso em: 14 maio. 2023.

GUIMEIRO, R. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. In: **Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)**. Chile, 2013. 30 p.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa de clima do Brasil.** Rio de Janeiro: Diretoria de Geociências: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. Disponível em: <https://geoftp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/climatologia/mapas/brasil/Map_BR_clima_2002.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

LOIOLA, Elizabeth. Desenvolvimento Regional e as Políticas Públicas: o caso do Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza/CE, v. 34, ed. 2, p. 225-241, 2003.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 10. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 352 p

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 26^a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 364 p.

SUDENE. I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste 1961-1963, Recife, 1966.

_____. II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste 1963-1965, Recife, 1966.