



Anderson Akio Shishito,
*UNESP – Universidade Estadual Paulista “Julio
Mesquita Filho”* ~ akiounesp@gmail.com

Jaqueline Vigo Coguetto,
*UNESP- Universidade Estadual Paulista “Julio
Mesquita Filho”* ~ jaqueline_vigo@yahoo.com.br

Formação territorial da região Nordeste do Brasil: uma perspectiva espacial, ideológica e política.

Sessão temática - Regiões, Redes e Mudanças Globais

Resumo

O presente artigo discute problemas inerentes a regionalização do Nordeste Brasileiro devido às diferenciações que essa região demonstrou durante seu processo de formação territorial em relação a outros espaços regionais do país. Para entender essa diferenciação, a Região Nordeste foi analisada a partir de uma relação muito próxima entre fatores espaciais, ideológicos e políticos. Seguindo uma linha cronológica o artigo demonstra as variáveis que nortearam as reflexões sobre a formação territorial nordestina, apoiada nas políticas públicas adotadas desde o fim da década de 40, quando o discurso da seca e das mazelas naturais era a principal bandeira erguida pelo poder hegemônico das oligarquias latifundiárias, passando pelas políticas de desenvolvimento criadas por órgãos governamentais como a CEPAL, que apoiada pelas idéias de estudiosos como o economista Celso Furtado, projetava a ligação de desenvolvimento mútuo da região dentro de uma relação entre as zonas periféricas e os centros econômicos do país, até a condição de superexploração do acúmulo de capital que vitimou mais uma vez o desenvolvimento econômico da região a partir do período da ditadura militar brasileira em 1964 até os dias atuais.

Palavras-chaves: Formação Territorial; Regionalização; Região Nordeste;

Resumen

Este artículo describe los problemas inherentes a la regionalización del nordeste de Brasil debido a las diferencias que esta región ha demostrado a lo largo de su proceso de formación territorial en relación con otras áreas regionales de país. Para comprender estas diferencias, el Nordeste se analizó a partir de una relación muy estrecha entre los factores espaciales, ideológicos y políticos. A raíz de un artículo de línea de tiempo muestra las variables que guiaron las discusiones sobre la formación territorial del Nordeste, con el apoyo de las políticas públicas adoptadas desde finales de los años 40, cuando se habla de la sequía y los males naturales fue la bandera principal planteado por el poder hegemónico de la oligarquía terrateniente, a través de las políticas de desarrollo creados por organismos gubernamentales como la CEPAL, que apoyó las ideas de los académicos como el economista Celso Furtado, el desarrollo mutuo de bonos proyectada de la región dentro de una relación entre las zonas periféricas y los centros económicos del país, hasta la condición de sobreexplotación de la acumulación de capital que victimizó una vez más el desarrollo económico de la región desde el período de la dictadura militar en Brasil en 1964 hasta la actualidad.

Palabras-clave: Formación Territorial; Regionalización; Región Nordeste;

Introdução

Entendendo como assunto de relevante importância para o desenvolvimento territorial o presente artigo demonstra a influência das medidas políticas pautadas pelas teorias de regionalização no efetivo desenvolvimento social, político e econômico de um determinado espaço.

O estudo de temas como o local e o regional, anexado com a questão de descentralização vem trazendo, por si só, a necessidade de se repensarem os espaços territoriais existentes nos mais variados contextos. Tema de muitas discussões, reflexões e debates, mas infelizmente, de poucas análises mais profundas.

A questão da regionalização, suas divisões e especificidades, tem relevante importância dentro do debate de gestão do território, seja por parte dos agentes diretamente ligado ao espaço a qual estão inseridos suas práticas, demandas, projetos e ações ou por partes dos governantes em procurar uma escala ideal de visualização territorial de seus programas e projetos de governo de forma participativa dentro da gestão orçamentária, que requerem delimitações territoriais mais claras.

Com isso a preocupação do artigo foi estabelecer uma ligação íntima entre as demandas sociais, as políticas de gestão territorial e através de uma revisão histórico-linear levantar o que foi feito na região nordeste brasileira nesse sentido a partir do final dos anos 40 até os dias de hoje, apontando de forma crítica algumas diretrizes pertencente desse processo histórico.

Formação Territorial da Região Nordeste do Brasil: uma perspectiva espacial, ideológica e política.

Para o desenvolvimento desse artigo foi escolhida a Região Nordeste do Brasil. O motivo para essa escolha se baseia na diferenciação que essa região demonstrou e continua demonstrando durante seu processo de formação territorial em relação a outros espaços regionais do país.

Para entender essa diferenciação, a análise da Região Nordeste implica percebê-la a partir de uma relação muito próxima entre fatores espaciais, ideológicos e políticos.

Como fatores espaciais podemos analisar a construção territorial da Região Nordeste baseada na relação social sobre uma base territorial, assim, o espaço pode ser pensado a partir de um conteúdo material e social. Desse modo podemos então falar de um espaço-territorial, que constitui um sistema de estruturas tanto sociais como espaciais, estabelecido através da ação humana sobre a natureza.

Porém pensar no territorial implica entender que as formas sociais de transformações que ali ocorre não se dá de forma homogênea, e assim como em um exercício de escala a noção de sub-espacos configura especificidades de regiões, ou seja, frações de espaço dentro de um espaço total.

Assim a região para Castro (1992) defini-se como uma escala sócio-espacial, que possui uma especificidade funcional, definida nos processos sociais, que condicionam e são condicionadas por espaços diferenciados, criando assim uma identidade territorial, fator importante para se conceituar uma região .

A partir desse ponto fica evidente a dificuldade de como delimitar efetivamente a região e mais ainda como administrar politicamente esse espaço, já que a delimitação da região não pode ser rígida, pela própria dinâmica do espaço e pela dificuldade de segmentar linearmente sua complexidade.

Analisando de uma escala macro para micro a dinâmica das políticas públicas da federação não conseguem abranger as especificidade de cada fração do espaço nacional, sendo assim segundo Iná Elias de Castro (1992),

O exercício do poder público pode inibir ou estimular identidades regionais, assim como forjá-las. Poderíamos dizer que a região é moldada pelas imposições objetivas da natureza e da sociedade, e re-definida pelas imposições subjetivas das relações de poder. Porém, a região é um espaço vivido, ou seja, é plasmada pela territorialização das relações sociais. Sendo assim, seu ritmo de transformação é mais lento do que aquele das decisões do poder político. Há portanto, uma superposição, no território, de escalas de poder: a da região de identidade territorial e da região definida pela administração política territorial. (CASTRO, 1992, p.34)

Essa ação política acaba por tornar o entendimento da Região Nordeste como problemática e no mínimo insatisfatória para os problemas decorrentes na mesma. Dentre esses problemas podemos destacar a pobreza da massa trabalhadora, os baixos rendimentos das atividades agrícolas, o domínio político da burguesia agrária-mercantil, a falência dos municípios como o exemplo das capitais que se apresentam como fortes receptores da migração desordenada em função da desorganização da economia regional e dos problemas agrários, gerando enormes problemas urbanos e por fim, a dos estados constituintes da região que se tornam dependentes das políticas centralizadoras e perversas da União, tornando-os cada vez mais dependentes dos favores do governo, inibindo assim sua autonomia.

Para entender melhor essas mazelas, tentaremos aqui explicar através de uma linha cronológica de atuação do estado na região, bem como as influências de fatores externos e da divisão internacional do trabalho ali inserida.

Seguindo uma linha de divisão regional apoiada nas diferenças naturais, o nordeste até o final da década de 40 era um reflexo de região pouco afeiçoada pelos fatores naturais, onde sua população se projetava para o cenário nacional como severamente castigadas pela seca e tinha como símbolo maior, as famílias de retirantes maltratadas pelas condições sociais ali estabelecidas e que para amenizar a situação, os recursos técnicos e financeiros deveriam partir da federação, pois segundo seus administradores a culpa da miséria vinha dos céus e não dos homens. Já nas áreas de melhores condições naturais como é o caso da zona da Mata nordestina a cultura base que movia a economia era a cana de açúcar, porém também prejudicada pelas desvantagens impostas pelo mercado internacional e pelos controles cambiais, é importante ressaltar que nessa época essa região econômica do nordeste era a maior fonte de emprego para a população. Todo esse contexto era conduzido pelo poder político de "coronéis", provindos das oligarquias latifundiárias, que tinha como cenário político eleições duvidosas e fraudulentas e violentas disputas pelo poder que se apoiavam no discurso da seca e das políticas hídricas para garantir fundos que nem sempre eram destinados para esses fins, muitos dos investimentos nesse sentido eram revertidos para situações específicas que favoreciam a elite local.

A partir do fim da década de 40 e de acordo com as mudanças provocadas pela expansão do capitalismo, cria-se um órgão que irá discutir questões relevantes às desvantagem

dos mercados periféricos perante aos centrais influenciando assim, conseqüentemente, políticas de manutenção dos problemas nordestinos. Surge assim a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina – que liderada principalmente pelas idéias de Celso Furtado entre outros estudiosos, discutiam a dependência das áreas periféricas em relação às áreas centrais e que apontavam como solução das áreas mais atrasadas principalmente a industrialização como solução para problemas econômicos, sociais e políticos.

Todo esse processo deveria ser apoiado por ações coordenadas pelo Estado - vale se referir até a um Estado Keynesiano – onde segundo as teses Cepalianas, os centros se beneficiariam mutuamente com o desenvolvimento das áreas atrasadas, uma vez que os fluxos de capitais, mão de obra e de mercadorias se fixariam nesse eixo, desenvolvendo assim ambos os lados.

Bastava agora transferir essas idéias para a escala nacional e saber como distribuir esses investimentos espacialmente, para isso foram criadas ações específicas de planejamento regional, surgindo órgãos federais como a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – inaugurada em 15 de dezembro de 1959 e o BNB – Banco do Nordeste do Brasil – e do ponto de vista da análise regional dando uma maior visibilidade para a região Nordeste.

Assim a SUDENE surgiria como um arcabouço institucional, uma ação compensatória do Estado brasileira para remediar as disparidades que a acelerada modernização do Centro-Sul impunha. Seu primeiro plano diretor visava primeiramente promover o desenvolvimento da região, através de uma política de fomento a industrialização, como forma de substituir a economia agro-exportadora por um novo pólo dinâmico representado pelas atividades industriais modernas. Dentro dessa nova estratégia, era necessário centrar os estímulos governamentais (incentivos fiscais e investimentos diretos do Estado) em investimentos dirigidos aos setores de base da estrutura industrial (principalmente siderúrgicas), procurara passar esse dinamismo para outros setores industriais.

Também segundo Iná Elias de Castro (1992),

apesar de inclusões discutíveis, como a dos municípios do norte de Minas Gerais e do próprio Maranhão, a nova divisão regional, na realidade, não inovou muito, pelo contrário, institucionalizou e legitimou uma luta regional sub-reptícia e antiga, conduzida pelas oligarquias açucareira, algodoeiro e pecuária. Afinal é domínio comum a percepção do Nordeste da SUDENE como uma criação artificial. Os seus contornos podem até ser, mas a sua essência indica um caráter bem mais regionalista do que uma mera manipulação de um poder centralizado e distanciado da realidade regional. (CASTRO, 1992, p.62)

A SUDENE assim, delimita politicamente as áreas mais propícias para os investimentos técnicos, porém o que se viu na prática foi à permanência da responsabilidade do desenvolvimento da região nas mãos da União, não superando a ordem conservadora e

reacionária do passado, não definindo na prática qual o real papel das elites políticas nordestinas, resultando em coalizões de poder dentro da própria direção política do país.

Com o golpe militar de 64 o Brasil passa por uma mudança brusca no que diz respeito a sua política em relação às áreas periféricas e assim a SUDENE perde substancialmente sua forma de atuação. O plano de governo nesse período encaminha-se em atrelar os planos de desenvolvimento regional a uma integração do território nacional, além de sofrer no fim da década de 80, com as políticas neoliberais influenciadas pelo domínio dos países centrais, expondo à concorrência internacional a produção nacional, para assim ganhar mais eficiência, competitividade e produtividade.

Pelo lado funcional, a relação de acumulação capitalista não se desvinculou da escala regional, sendo assim, criou-se uma relação de super exploração de mão de obra e conseqüentemente da mais-valia, pois, pela ótica da burguesia local, essa era a única maneira de ficar com algum excedente que não era extraído pelo processo acumulativo de capital dos países centrais.

Dessa forma a discussão da questão nordestina, se torna mais complexa, pois passa de vítima das condições climáticas, do mercado internacional e das tarifas cambiais, a vítima também da super exploração capitalista objetivada pelos centros de acumulação mundial dentro do espaço nacional sem que um problema exclua o outro.

Assim os esforços intelectuais para reverter esse panorama indicam que devido à relação de dependência, a elite periférica ou sua burguesia é subalterna, uma vez que se tornam dependentes de fatores externos (internacionais e nacionais) para suas decisões e ações, assim, conseqüentemente as ações políticas de seus governantes seguem o mesmo fluxo e a partir desse momento revertem à questão da dependência como escudo de suas reivindicações, assim como era feito com a questão da seca e seus azares naturais.

Dessa forma o que restou para o nordeste no que diz respeito a processos econômicos, foi uma devastadora guerra fiscal, onde a iniciativa privada toma conta da lacuna deixada pelo Estado que não mais interfere no desenvolvimento regional.

Considerações finais

Após a extinção da SUDENE, o órgão atualmente responsável pela promoção das políticas de desenvolvimento regional é o Ministério da Integração Nacional. Tal órgão passou por algumas transformações na época do regime militar, sendo finalmente extinto no Governo Fernando Collor de Melo. As atribuições de tal Ministério passaram, então, a serem divididas entre duas Secretarias: a Secretaria de Desenvolvimento Regional e o Ministério da Agricultura. Adiante, no Governo de Itamar Franco, a Secretaria de Desenvolvimento Regional transforma-se

em Ministério da Integração Regional. Em 1999, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria transforma-se no Ministério da Integração Nacional. Atualmente no Governo Lula, em 2006, a instituição foi novamente reformulada, e a antiga SUDENE foi substituída (formalmente apenas) pela ADENE (Agência para o Desenvolvimento do Nordeste). Atualmente, este órgão possui a incumbência de promover políticas de desenvolvimento regional, assim como a integração das regiões mais pobres com as mais desenvolvidas do país.

Levando em consideração os problemas da região e a função da elite política, fica evidente a relação que predomina entre os agentes políticos regionais e o governo federal. Essa relação sempre ou quase sempre é permeada pelo incentivo e apoio político para uma melhor representatividade desses governantes no governo central, pouco retribuindo assim para um efetivo desenvolvimento social na região, onde, apoiados numa estrutura conservadora da classe agrária, prezam mais a sua manutenção econômica por mecanismo de reprodução do uso exclusivo da terra, do que propriamente uma força social com projeto de desenvolvimento das forças produtivas.

Analisando assim podemos arriscar dizer que a classe dominante na região é diretamente responsável pelo atraso do Nordeste, pois, é na força política que se encontra a principal forma de representatividade do bojo social e subseqüentemente da organização do espaço.

Dessa forma, pensar no futuro da Região Nordeste de forma prospera ao que diz respeito ao seu desenvolvimento econômico e social, nos permite a focar em relações políticas intra-regionais e da região com o poder central, menos obscuras, pensando na região como local das ações políticas e assim ocorrer uma organização efetiva do espaço regional, equilibrando assim interesses conflitantes tão presentes na distribuição econômica e social na região.

Quanto ao poder regional, cabe acrescentar que é fundamental revisar esse sistema de regionalismo conservador, explorador e estagnante que se alimenta dos mecanismos políticos e institucionais à sua disposição, para que um projeto nacional efetivamente democrático possa ser realizado.

Pensando mais a partir de um ponto de vista da urgência da retomada de um órgão institucional nos moldes da SUDENE, foi no VII Fórum dos Governantes do Nordeste que o Presidente Lula, presente em tal evento, formalizou a I Reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE, sinalizando, assim, uma esperança no sentido de um desenvolvimento articulado, que venha do próprio Executivo Federal. Além da iniciativa de revitalizar o antigo órgão de desenvolvimento nordestino, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) também sinaliza importantes mudanças para a região.

As sementes estão, portanto, lançadas. Cabe continuarmos, portanto, acompanhar os debates acerca de um desenvolvimento da região Nordeste, a fim de que tais iniciativas possam diminuir as assimetrias da Federação brasileira, marcada há anos pela desigualdade.

Bibliografia

CASTRO, I. E. **Mito da Necessidade**: Discurso e práticas do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

COLOMBO, L. A. **Federalismo e as políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pós SUDENE**. 2008. *Anais do Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional do Nordeste*.

DIAS, A.B. **Em tempos de SUDENE: ouvidos e olvidos**. *relatório final de duas comissões da UFRN*.

DINIZ FILHO, L.L.; BESSA, V.C. **Território e Política: as mutações do discurso regionalista no Brasil**. 1995. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC/FGV*.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª edição. São Paulo: companhia Editora Nacional, 2005.

GUIMARAES JR, J.A. A transposição do rio São Francisco e o RN. *relatório final de duas comissões da UFRN*.