



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Planejamento Regional no Nordeste: A (Re)produção de um Processo Arcaico**

**Regional Planning in the Northeast: The  
(Re)production of the Archaic Process**

*Danielle Maranhão de Castro, Universidade de  
Fortaleza, daniellemaranhao.arq@gmail.com*

*Gabriel Napoleão Cardoso, Universidade de Fortaleza,  
gabrielncardoso2012@gmail.com*

*Lucas Gomes de Sousa, Universidade de Fortaleza,  
arqlucasgomes@gmail.com*

### **Danielle Maranhão de Castro**

Estudante de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pesquisadora do Programa Aluno Voluntário de Iniciação Científica (PAVIC) da UNIFOR.  
Email: daniellemaranhao.arq@gmail.com

### **Gabriel Napoleão Cardoso**

Estudante de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pesquisador do Programa Aluno Voluntário de Iniciação Científica (PAVIC) da UNIFOR.  
Email: gabrielncardoso2012@gmail.com

### **Lucas Gomes de Sousa**

Arquiteto e Urbanista. Mestre em Planejamento e Gestão do Território. Pesquisador e professor da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: arqlucasgomes@gmail.com

## Resumo

O presente estudo busca analisar a atual realidade da aplicação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, país que desde o período de colonização é marcado por um grave quadro de desigualdade entre suas regiões. Tem como objeto de estudo a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) e a obra de transposição do Rio São Francisco, uma das mais recentes estratégias do governo federal que objetivam promover o desenvolvimento do semiárido nordestino. Levanta questionamentos sobre quem é o real alvo destas políticas e quem será beneficiado, bem como analisa os possíveis impactos urbanos decorrentes da falta de articulação entre as esferas governamentais em sua aplicação. Seria esta atual estratégia a solução para a seca e o desenvolvimento do semiárido, ou meramente a repetição de um padrão histórico de aplicação de políticas regionais no Brasil?

**Palavras Chave:** Planejamento Regional, Desenvolvimento Territorial, Desigualdade, Políticas Públicas, Nordeste.

## Abstract

The study aims to analyze the reality of the application of regional development policies in Brazil, a country that has had strong regional inequalities since its colonization period. It has as an object of study the PNDR (National Policy for Regional Development) and the transposition of the San Francisco River project, one of the federal government's most recent strategies in attempting to promote development to Brazil's northeastern semi-arid. Presents questions of who is the real target of those policies and who is going to be benefited, as well as analyzes its possible urban impacts due to the lack of articulation between the governmental spheres in its application. Would the actual strategies be the solution for the issues related to the droughts and the development of the northeastern semi-arid, or would it be merely the repetition of a historical pattern in regional policies application in Brazil?

**Keywords/Palabras Clave:** Regional Planning, Territorial Development, Inequalities, Public Policy, Northeast.

## INTRODUÇÃO

O Nordeste é uma das regiões mais desvalidas do país com o segundo maior índice de concentração de terras, tal como a segunda menor participação no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Somado as suas características sociais e econômicas, a região sofre com constantes estiagens que dificultam a sobrevivência no local e o desenvolvimento do setor agrícola.

Devido a essas características o projeto de transposição do rio São Francisco é implementado como ação proveniente das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR), visando reverter o quadro da seca no semiárido, bem como diminuir a herança histórica de desigualdade regional que se delineou no Brasil ao longo dos anos desde colonização. Contudo, a transposição como obra para o desenvolvimento efetivo dos municípios se torna questionável no que concerne aos projetos complementares, que deveriam ser associados a obra para potencialização dos resultados positivos e minimização dos impactos negativos, e que ainda não se mostraram em execução mesmo em um momento onde o projeto já possui 81,8% do trecho concluído.

Desse modo a presente pesquisa se torna relevante ao fazer uma abordagem de uma temática atual com importância nacional que exprime a possível realidade clientelista por trás das políticas públicas, usando como estudo de caso a transposição do rio São Francisco por ser uma obra de grande impacto social, econômico, cultural e ambiental que contempla 390 municípios, mas que já possui traços de uma política que visa unicamente a infraestrutura. Bem como pode ser evidenciado no histórico das políticas públicas de desenvolvimento, que não compreendiam o território como espaço social, mas como espaço físico e que apresentavam propostas de infraestrutura e industrialização para o avanço da economia, e mesmo que as propostas fossem pensadas compreendendo as peculiaridades e potencialidades de cada região que conforma o país rico em diversidade cultural e territorial que é o Brasil, suas execução se resumiam a grandes obras de infraestrutura.

A fim de testar a hipótese da repetição de um padrão de políticas arcaicas, isso é, antigas e inadequadas, que não garantem o desenvolvimento efetivo da população ou melhoras significativas no meio urbano e social, no caso da transposição, trabalhou-se com um levantamento de dados empíricos confrontados com os dados teóricos.

Inicialmente, baseando-se na compreensão do contexto histórico estrutural das políticas no Brasil, investigou-se a transposição do Rio São Francisco como proposta para desenvolvimento regional no Nordeste e através da análise do Relatório de Impactos Ambientais (RIMA) obteve-se os impactos positivos e negativos do projeto que possuíam ações complementares para maximizar os aspectos positivos da proposta e minimizar os impactos negativos, propostas que foram exigidas pelo IBAMA através dos Programas Básicos Ambientais (PBA) da transposição. Os PBAs gerados se resumiam a 38 projetos, desses, selecionou-se 10 para a análise da aplicação das propostas complementares associadas a obra de infraestrutura. A análise foi feita por intermédio de um recorte espacial na Região do Cariri, que possui uma forte concentração de terras de acordo com o índice de Gini e também 15 municípios em Área de Influência Direta (AID) da obra. Com a definição dos municípios e dos programas que seriam analisados, fez-se um levantamento do valor repassado para cada cidade, referente a cada ministério e cada projeto que seria executado.

Através dos dados obtidos objetiva-se gerar contribuição científica para o meio acadêmico e contribuição social, ao levar a público questões sobre uma das principais ações de políticas

públicas da atualidade. Não esgotando as possibilidades investigativas sobre a temática, mas voltando os olhares da população para as políticas públicas propostas e para o projeto de transposição, estimulando debates sobre a atual situação social, política, econômica e ambiental do Brasil.

## A HERANÇA HISTÓRICA DE DESIGUALDADE NO BRASIL

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo tanto em questões sociais, como econômicas e territoriais. Entretanto os problemas de desigualdade que assolam o país possuem uma grande força histórica com papel crucial no estado atual de grande concentração de renda, de terras, e de diferenciação territorial excludente, que privilegia regiões como Sul e Sudeste e suprime regiões desvalidas como o Nordeste. Essas características já se mostravam conspícuas desde o período colonial, inicialmente por sua característica de colonização exploratória que visava a máxima captação de recursos locais, e posteriormente, em meados do século XVI, com a criação do regime de sesmarias e o sistema de capitanias hereditárias, começa-se a compor o cenário da estrutura fundiária brasileira, pois com essa divisão de terras associada a monocultura e o trabalho escravo, se estabelecem os latifúndios, grandes extensões de terras concentrada nas mãos de uma minoria.

Contudo a problemática inicial foi fortalecida com a independência em 1822, onde a transição do poder sobre a terra se deu de modo violento, por intermédio da “lei dos mais fortes”, sendo necessária uma intervenção para conter os incessantes conflitos. Esse processo resultou na criação da Lei de Terras em 1850, fator intensificador da concentração de terras no país devido à transformação desta em mercadoria, estabelecendo sua aquisição mediante pagamento e a proibição da ocupação de terras públicas. Como consequência disso os pobres foram designados a trabalhar para os proprietários rurais devido à falta de recursos para adquirir sua própria porção de terra.

Em 1889, instaurada a República e a libertação dos escravos, o poder ainda permanecia nas mãos dos latifundiários, compondo o coronelismo. Apenas na década de 1950 é que se começa a debater sobre a questão fundiária no Brasil, devido à rápida urbanização do país advinda do início do período industrial, que trazia consigo uma reafirmação da reconcentração das atividades econômicas do país, se disseminando para o Sul e principalmente o Sudeste do Brasil enquanto diminuía-se a relevância econômica do Nordeste, que anteriormente fora o cenário das primeiras ocupações e das primeiras atividades rurais do século XVI, sendo inicialmente o polo gerador de renda do país.

Atualmente o Nordeste vivencia um grande contraste econômico e social em relação às demais regiões do país. O que se constata no século XXI é resultado da história que se escreveu ao longo dos anos, o que fez do Brasil um dos 14 países mais desiguais do mundo, de acordo com os dados apresentados no *Human Development Report*, realizado pelo *United Nations Development Programme* em 2013. Os dados econômicos do país apontam essa desigualdade regional através do PIB (Produto Interno Bruto), com aproximadamente 70% dele concentrado no Sul e Sudeste (Delgado; Bonnal e Leite, 2007). Como pode ser observado na tabela 1 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) sobre participação por região no PIB de 2005 a 2009.

Grandes Regiões	Participação percentual no Produto Interno Bruto (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6

Tabela 1 – Produto Interno Bruto. Participação das regiões no PIB. Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil -2005/2009.

Quando se trata da situação fundiária do país, mais uma vez percebe-se o contraste através dos dados coletados sobre o a concentração de terras no Ceará. Esses dados possuem relação direta como a situação geral do país (Elias, 2003). Em 1985, os pequenos estabelecimentos de até 10 hectares somavam 63% dos estabelecimentos totais, mas em uma área mínima que representava apenas 6% das terras, enquanto os grandes estabelecimentos com mais de mil hectares somavam 20% das terras concentradas em 0,3% dos estabelecimentos. É importante ressaltar que 10 anos depois a variação dos dados foi preocupante, sendo possível perceber um agravamento que mostra o crescente número de pequenos estabelecimentos, mas apresentando uma área ocupada menor que a identificada em 1985.

Um crescimento do número absoluto de pequenos estabelecimentos (que passam de 205.129 para 245.312), enquanto a área total por eles ocupada diminuiu (de 679.306 para 633.509 hectares), mostrando que a hegemonia da grande propriedade, muitas vezes produtiva, mas não utilizada, promove, entre outros, um processo de nucleação da pequena propriedade, como tentativa de reprodução da agricultura familiar (ELIAS, 2003, p.65).

Os dados mais atuais do IBGE mostram, através do Índice de Gini, habitualmente utilizado para analisar a distribuição de renda, mas que foi utilizado para medir o contraste na distribuição de terras, que a concentração dessas nas mãos da minoria teve um aumento quando comparado aos dados de 1985 e 1995. Em 2006 o valor expresso foi de 0,872 em uma escala onde o valor 1 representa o máximo de concentração, enquanto em 1995 o valor foi de 0,856. É ainda mais intrigante observar que a região Nordeste inteira possui os índices mais elevados, onde a variação vai de 0,822 na Paraíba à 0,871 em Alagoas, estado que possui a maior índice de desigualdade do país em distribuição de terras.

Na tabela 2 abaixo, em verde, pode-se observar a evolução do Índice de Gini na região Nordeste e em rosa os estados que possuem níveis de concentração de terras similares àqueles encontrados no Nordeste do Brasil.



Unidades da Federação	Evolução do Índice de Gini		
	1985	1995	2006
<b>Brasil</b>	<b>0,857</b>	<b>0,856</b>	<b>0,872</b>
Rondônia	0,655	0,765	0,717
Acre	0,619	0,717	0,716
Amazonas	0,819	0,808	0,837
Roraima	0,751	0,813	0,664
Pará	0,827	0,814	0,822
Amapá	0,864	0,835	0,852
Tocantins	0,714	0,726	0,792
Maranhão	0,923	0,903	0,864
Piauí	0,896	0,873	0,855
Ceará	0,815	0,845	0,861
Rio Grande do Norte	0,853	0,852	0,824
Paraíba	0,842	0,834	0,822
Pernambuco	0,829	0,821	0,825
Alagoas	0,858	0,863	0,871
Sergipe	0,858	0,846	0,821
Bahia	0,84	0,834	0,840
Minas Gerais	0,77	0,772	0,795
Espírito Santo	0,671	0,689	0,734
Rio de Janeiro	0,815	0,79	0,798
São Paulo	0,77	0,758	0,804
Paraná	0,749	0,741	0,770
Santa Catarina	0,682	0,671	0,682
Rio Grande do Sul	0,763	0,762	0,773
Mato Grosso do Sul	0,86	0,822	0,856
Mato Grosso	0,909	0,87	0,865
Goiás	0,766	0,74	0,776
Distrito Federal	0,767	0,801	0,818

Tabela 2 – Evolução do índice de Gini segundo as Unidades da Federação. De 1985/2006. Fonte: Adaptado de IBGE, Censo Agropecuário de 2006.

Observando mais especificamente a concentração fundiária no Nordeste, verifica-se um padrão histórico estrutural concentracionista que se manteve quase sem variação nos últimos 36 anos. Quando comparado aos anos de 1970 que, de acordo com o censo agropecuário do IBGE, obteve um índice de 0,836, o ano de 2006 apresentou um aumento de 1,56%, marcando 0,849 no índice de Gini. Entretanto, quando comparados os dados de 1985 a 2006, fica evidente um sutil processo de descentralização que ainda não se mostrou fortemente relevante. Como pode ser constatado através da tabela 3.

ESTADO	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1996	2006
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	0,836	0,860	0,857	0,865	0,855	0,849
Alagoas	0,830	0,843	0,842	0,856	0,860	0,866
Bahia	0,795	0,806	0,821	0,836	0,830	0,833
Ceará	0,784	0,777	0,772	0,811	0,841	0,857
Maranhão	0,923	0,924	0,923	0,920	0,901	0,860
Paraíba	0,817	0,860	0,823	0,840	0,830	0,816
Pernambuco	0,832	0,824	0,819	0,825	0,816	0,819
Piauí	0,883	0,895	0,895	0,892	0,871	0,850
Rio Grande do Norte	0,849	0,858	0,846	0,849	0,849	0,818
Sergipe	0,849	0,849	0,843	0,854	0,842	0,815

Tabela 3: Índice de concentração de Gini segundo os Estados do Nordeste - 1970/2006. De 1985/2006. Fonte: Análise na estrutura fundiária da região Nordeste e do estado do Ceará durante o período de 1970-2006. Disponível em <<http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/2010/trabalhos/An%C3%A1lise%20da%20estrutura%20fundia%C3%A1ria%20da.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2016.

## CARACTERIZAÇÃO DO NORDESTE

O território brasileiro possui 854 milhões de hectares. Dentre esses, a região Nordeste representa 18,3% do total, de acordo com o IBGE, sendo composto por 9 estados que podem ser divididos em 4 zonas, o agreste, a zona da mata, o sertão e o meio-norte. Dessas, o sertão/semiárido apresenta 60% do território nordestino (figura 1). Contudo é a região mais atingida pelas desigualdades intra e inter-regionais. Em meio a essa desigualdade social, econômica e fundiária, também vivencia-se o problema histórico das secas, que dificultou a sobrevivência na região e foi um dos fatores cruciais para a reconcentração das atividades do país e diminuição do poder econômico do Nordeste, tal como impulsionou o movimento migratório ainda no período colonial que ocorreu do sertão para as terras litorâneas (CAMPOS; STUDART, 2006) e se intensificou com as atividades comerciais concentradas no Sul e Sudeste, com uma migração acentuada, principalmente do Nordeste para o Sudeste, que permanece ainda hoje, mesmo com a diminuição do fluxo. Pode-se observar na figura 2 a migração no país a partir do censo de 2000, sendo perceptível que elas ocorrem principalmente de todos os estados do Nordeste para São Paulo.



Figura 1 – Delimitação do semiárido nordestino. Fonte: IBGE. Disponível em <<https://criseoportunidade.wordpress.com/2010/01/08/semiárido-em-transformacao-panorama-socio-economico-e-entraves-para-o-desenvolvimento-airton-saboya-2/>> Acessado em: 09/11/2016



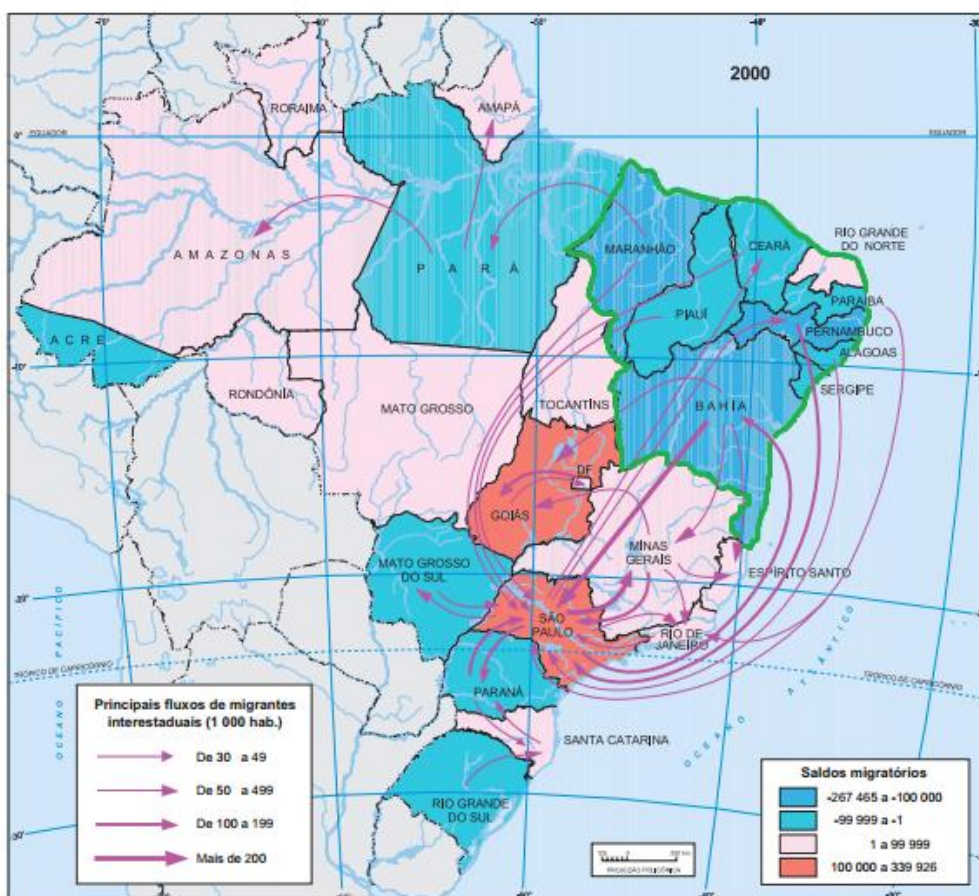


Figura 2 – Saldo migratório de 2000. Fonte: IBGE, Censo de 2000

O Semiárido nordestino pode ser fortemente caracterizado pela baixa densidade demográfica, existindo nela muitas localidades onde as principais atividades econômicas são baseadas na agricultura e na pecuária de subsistência com técnicas rudimentares. É marcado por elevadas temperaturas e níveis de insolação durante boa parte do ano, baixas umidades e ausência de chuvas. É evidente que as condições climáticas extremas do local dificultaram o desenvolvimento da agropecuária e, conseqüentemente, do processo de ocupação do semiárido, fazendo com que um projeto de transposição do rio São Francisco venha sendo pensado desde o ano de 1818 (VILLA, 2004 apud HENKES, 2014).

A realidade que o semiárido nordestino vem enfrentando até os dias atuais reflete diretamente na qualidade de vida da população local, que habitam lugares que por anos foram carentes de investimentos públicos por serem considerados como estagnados devido a suas condições ambientais. Assim, pessoas vivem sem acesso à equipamentos e serviços públicos básicos, infraestrutura, e outros fatores essenciais para o exercício de sua cidadania e o desenvolvimento da região.

## POLÍTICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

No período histórico pós-Segunda Guerra Mundial, problemas relacionados às desigualdades regionais ganharam destaque e a questão do desenvolvimento econômico ganhou importância, passando a ser abordada pelos governos de diversos países. As décadas dos anos 1950 e 1960 são marcadas pelo o que muitos autores chamaram de primeira geração de políticas regionais, que tiveram como base diversas teorias influenciadas pelo keynesianismo (DINIZ; CROCCO, 2006). Desse modo, muitos países foram marcados pela forte participação do Estado na economia e na política regional.

No Brasil, também influenciado por essas teorias, houve forte participação do Estado durante o período chamado de Nacional-desenvolvimentista, que se iniciou por volta de 1945 (SENRA, 2011). Das primeiras ações do Estado que visavam promover melhoria do grave quadro de desigualdade regional, pode-se destacar a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a elaboração da Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN), e a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

No entanto, a primeira abordagem teórica que realmente avaliou a questão das desigualdades entre as regiões do Brasil foi o relatório do GTDN (Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste), coordenado por Celso Furtado, destacando através de números o grande atraso econômico do Nordeste em relação ao Centro-Sul. De acordo com o estudo, o grave quadro de pobreza da região Nordeste estava fortemente relacionado com tipo de economia do semiárido e sua estrutura fundiária desde o período colonial, que se baseava na agropecuária e tinha como mão-de-obra o trabalho escravo. Assim, os mais ricos possuíam grandes concentrações de terra, enquanto que os trabalhadores não recebiam salário e não possuíam terra própria (DINIZ, 2001).

O GTDN elaborou a PDEN em 1959, ainda sob a coordenação de Celso Furtado, sendo "a primeira proposição de um plano de ação abrangente para o desenvolvimento de uma região do Brasil" (SENRA, 2011, p. 172). Para este trabalho, vale destaque que, ainda de acordo com Senra (2011), o PDEN previa que os investimentos da União seriam em infraestrutura econômica, e em isenções tributárias para incentivar a instalação de indústrias.

O segundo período de políticas regionais no Brasil, chamado de Desenvolvimentista-militar, teve início com o Golpe Militar de 1964. Essa fase ainda tinha influência das ideologias keynesianas e foi caracterizada pelo Estado tendo importante participação na economia e no planejamento regional. Novamente, grandes investimentos em industrialização e em infraestrutura econômica ganharam importância nas ações do governo com o objetivo de promover a ocupação de algumas partes do território e fomentar a economia nas regiões mais atrasadas. No que diz respeito ao planejamento regional, foi marcante a criação do I e II PND (Planos Nacionais de Desenvolvimento), que apresentaram a proposta da criação de polos industriais e agrícolas (SENRA, 2011).

Neste mesmo período, Souza (1999), que participou da elaboração do PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), afirmou que embora a política apresentasse uma visão mais atualizada em relação ao desenvolvimento regional, enfrentou dificuldades em sua implementação devido a uma grande contradição em relação às propostas do II PND, no qual a PNDU era um de seus capítulos.

O PNDU, elaborado por profissionais que já possuíam uma visão mais globalizada do território brasileiro, entendendo que o espaço urbano era fruto do espaço físico e das relações

sociais, apresentou propostas que buscavam a integração econômica do país através da implementação diferentes estratégias para cada região. Assim, considerava que o Centro-Sul já possuía grandes metrópoles com redes urbanas consistentes, enquanto que no Nordeste, Centro-Oeste e Norte, as metrópoles não formavam redes urbanas e existiam grandes vazios no território, determinando assim quais localidades deveriam ser contidas, controladas, dinamizadas e promovidas (SOUZA, 1999).

No entanto, o II PND trazia como diretriz a concentração dos investimentos e a consolidação do Centro-Sul como núcleo da economia brasileira. Essas e outras contradições contribuíram para que as ações do Estado nesse período fossem novamente voltadas para investimentos setoriais, com uma compreensão apenas do espaço físico e não considerando o espaço social.

A fase seguinte, chamada de Neoliberal, teve início no Brasil por volta do ano de 1980. Diversos países do mundo já vinham experimentando e implementando políticas neoliberais nos últimos anos, chegando a alcançar altas taxas de crescimento econômico. As teorias econômicas nesse período defendiam que o mercado era capaz de promover crescimento de forma igualitária no território, e que as ações do Estado eram prejudiciais a este processo. Assim, o Estado não deveria intervir na economia e possuir apenas suas funções básicas, o que foi chamado de Estado mínimo (DINIZ; CROCCO, 2006).

No Brasil, este período foi marcado pela ausência do Estado no planejamento regional. Órgãos como a SUDAM e a SUDENE perderam força de atuação e sofreram cortes de orçamento. Houve também a criação do programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, além do apoio às iniciativas de desenvolvimento local. No entanto, uma aplicação menos abrangente do que o previsto para os Eixos de Integração foi adotada, concentrando cerca de 53,7% dos investimentos nas regiões Centro-Oeste e Sudeste. De acordo com Senra (2011) essa política foi questionada por estudiosos pelo fato de concentrar os investimentos em alguns vetores de produção com foco na inserção do Brasil na economia mundial, tornando precário a atuação em regiões não competitivas.

Esta fase é caracterizada como um vazio no que diz respeito ao planejamento regional. As constantes crises econômicas e a inflação, impedindo que o Estado se organizasse de maneira a planejar suas ações a longo prazo. De acordo com o Ministério da Integração Nacional (2010), "a estrutura técnico-burocrática do Estado voltou-se totalmente para a formulação de planos de estabilização monetária".

Até então, perceber-se que as diferentes fases pelas quais o Brasil passou não alcançaram grandes resultados no que diz respeito ao desenvolvimento da população e melhoria da qualidade de vida. O planejamento regional e as ações do governo tiveram foco na dinamização econômica através de grandes investimentos em infraestrutura e industrialização, não enxergando o território brasileiro em suas múltiplas escalas de intervenção, reforçando a centralidade nas maiores cidades e contribuindo para a exclusão de muitas localidades que não foram alvos de políticas públicas por anos.

A partir dos anos 2000 e posteriormente no Governo do Luís Inácio Lula da Silva, inicia-se uma nova fase no Brasil baseada em teorias e críticas a modelos de desenvolvimento anteriores. Nesse momento, passou-se a compreender que o desenvolvimento econômico deveria ser acompanhado pelo aumento de renda da população local. De acordo com Storper & Scott (2003 apud Senra, 2011 p. 187), a urbanização é essencial para o desenvolvimento nesse período, sendo

necessário reinterpretar teorias como as de Myrdal e Perroux, e diferenciar o crescimento pelas políticas macroeconômicas e o que seria de fato o desenvolvimento do território.

Nesse contexto, o Ministério da Integração Nacional (MIN) elaborou em 2003 a chamada Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sendo institucionalizada em 2007. Em seu texto, a nova política de desenvolvimento regional traz objetivos e premissas que a diferenciam das políticas anteriores. Nesse momento, o passou-se a valorizar a participação e inclusão da sociedade no processo de desenvolvimento, e implementou-se uma nova visão a respeito das diversidades culturais, ambientais e econômicas. Desse modo, entende-se que as regiões em suas diversas escalas possuem potencialidades e peculiaridades que são fundamentais para promover o desenvolvimento de maneira igualitária no território.

De acordo com o Sumário Executivo da PNDR, a política tem como objeto de atuação as regiões do país que apresentam desfavoráveis condições econômicas, sociais, e urbanas, sendo o semiárido nordestino um grande alvo de futuras ações de desenvolvimento regional. Além de esclarecer seus objetivos e objetos de atuação, foram estabelecidas três premissas básicas em seu texto: a PNDR é uma política de âmbito nacional, necessitando articulação entre diversas esferas governamentais; necessita de ações de abordagem em múltiplas escalas de intervenção; e que é uma política de Estado, não cabendo somente ao governo federal, mas de outras esferas governamentais.

## PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

O projeto de transposição do Rio São Francisco é uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional que visa facilitar o acesso a água como estratégia de diminuição da desigualdade e melhoria da qualidade de vida da população rural do Nordeste que constantemente sofre com os impactos da seca. A sua primeira proposta foi idealizada por José Raimundo dos Passos Barbosa, em 1818, e consistia na abertura de um canal que conectasse o rio São Francisco ao rio Jaguaribe. Poucos anos depois, Dom Pedro II reconheceu a ideia como possível solução para os impactos ocasionados pelas secas e passou a defender o projeto de transposição, que começou então a ser efetivamente elaborado (HENKES, 2014 apud VILLA, 2004, p.3).

Desde então, o projeto foi arquivado e retomado inúmeras vezes, e passou por alterações. Em 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso tornou-se grande defensor do projeto e o fez um dos principais pontos de seu plano desenvolvimentista chamado “Avança Brasil”. No entanto, as obras não foram iniciadas até o final de seu mandato em 2002. Ao assumir a presidência, Luís Inácio Lula da Silva passou a defender o projeto de transposição e permitiu que Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, continuasse com o processo que havia sido paralisado. No primeiro mandato de Luís Inácio (2003-2007) o projeto finalmente começou a ser executado, estando em andamento até a atualidade (HENKES, 2014).

O Rio São Francisco tem seu curso dividido em quatro trechos (Alto, Médio, Sub-Médio e Baixo São Francisco), possui uma extensão de 2700 quilômetros passando por Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, destacados em verde na imagem 3, com o curso do rio em vermelho. Sua Bacia alcança também Goiás e o Distrito Federal, totalizando assim 504 municípios (9% do total dos municípios brasileiros), segundo dados do Ministério da Integração. É nessa Bacia Hidrográfica de grande potencial hídrico que o Projeto de transposição está sendo efetuado por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma obra de infraestrutura planejada pelo Governo Federal, que devido ao seu objetivo amenização das consequências da estiagem no

Nordeste Setentrional, tem sido executada no semiárido nordestino que abrange parte de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Na imagem 3 pode-se identificar em amarelo, os novos estados que receberão a obra de transposição do rio, já na imagem 4 pode-se identificar a ramificação dos eixos de transposição

Para compreender o problema das secas pode ser feito um comparativo entre a oferta hídrica ideal e oferta hídrica real no Nordeste. As bacias que receberão as águas do Rio São Francisco possuem uma oferta hídrica per capita bem inferior à considerada como ideal pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo essa 1.500 m<sup>3</sup>/hab/ano, enquanto a disponibilidade no Nordeste Setentrional por habitante ao ano é de 450 m<sup>3</sup>, em média. Deprendendo-se assim da problemática do Nordeste, é necessário observar a execução da obra visto que essa já está em andamento e aproxima-se da conclusão.

O Projeto de Integração do Rio São Francisco possui 477 quilômetros organizados em dois eixos de transferência de água, os Eixos Norte e Leste que podem ser observados na figura 4. A obra engloba a construção de quatro túneis, quatorze aquedutos, nove estações de bombeamento e vinte e sete reservatórios. Além da recuperação de vinte e três açudes existentes na região que serão abastecidos através da transposição, de acordo com o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF). O Eixo Norte tem início nas proximidades da cidade de Cabrobó (PE) e percorrerá 400 quilômetros atingindo os estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Já o Eixo Leste beneficiará parte do Sertão e regiões agrestes de Pernambuco e Paraíba, seu ponto de captação é no lago da Barragem Itaparica (Floresta – PE) e percorrerá 220 quilômetros até o Rio Paraíba. Há também o projeto de um ramal de captação em cada eixo.

O Governo Federal defende a Transposição como a solução para os problemas do Semiárido Nordestino, objetivando o desenvolvimento econômico da região com o aumento de fontes de emprego e permanência da população na região, priorizando a política de desenvolvimento regional sustentável. O projeto é orçado em 8,2 bilhões, com base na planilha orçamentária vigente, a mão de obra empregada no projeto de integração possui atualmente 10.586 trabalhadores atuando no empreendimento e estima-se que 12 milhões de habitantes em 390 municípios sejam beneficiados (Dados de novembro de 2015 disponível no site do Ministério da Integração). Atualmente, de acordo com o Ministério da Integração (2015) o projeto de transposição já está com 81,8% concluído, deste 83,1% do eixo norte e 79,8% do eixo sul.

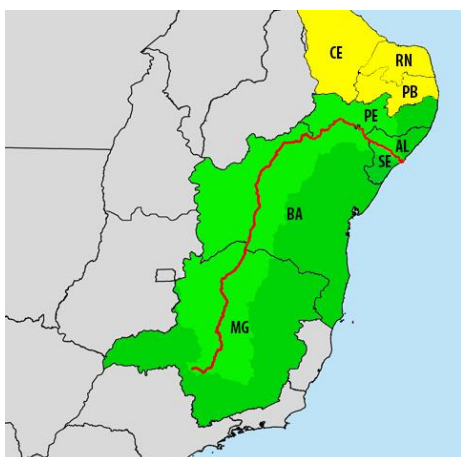
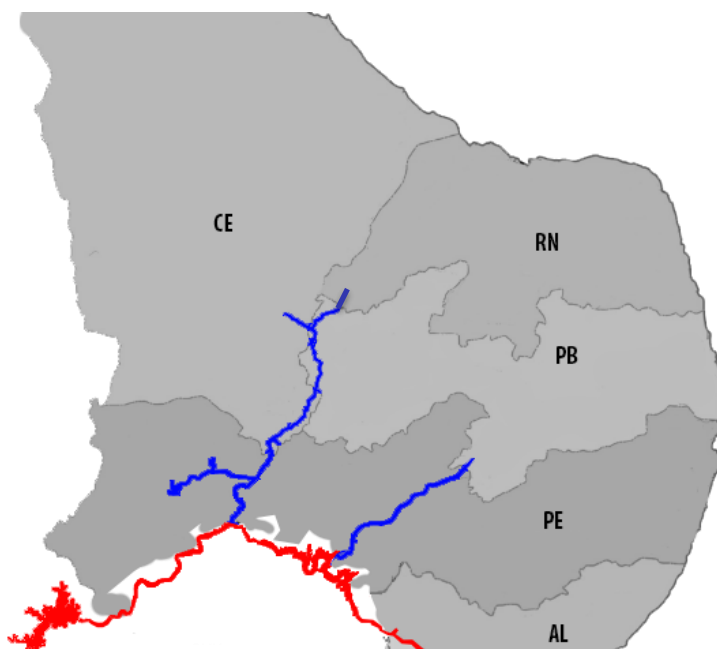


Figura 3 – Estados cruzados pelo rio São Francisco e estados que receberão a transposição. Fonte: Adaptado de [wikipedia.org/wiki/Rio\\_S%C3%A3o\\_Francisco](http://wikipedia.org/wiki/Rio_S%C3%A3o_Francisco). Acessado em: 26 de julho de 2016





*Figura 4 – Eixo do rio São Francisco e os dois eixos da transposição. Fonte: Adaptado de RIMA, 2004.*

É importante compreender que para a execução de projetos de infraestrutura são necessários estudos que analisem os possíveis impactos positivos ou negativos que serão gerados, sejam esses sociais, econômicos, ambientais ou urbanos. Para a obra de transposição do rio São Francisco foi feita uma avaliação da proposta que resultou no Relatório de Impactos Ambientais (RIMA). O RIMA (2004) relativo ao projeto apresentou ao todo 44 impactos, desses, 23 foram considerados mais relevantes, entre eles 11 foram positivos e 12 foram negativos. Os impactos positivos deveriam ser maximizados e os negativos minimizados através de programas complementares ao projeto principal. No caso da transposição voltados para o ensino da população para melhor aproveitamento da água e das suas terras que através da transposição poderão se tornar férteis e proporcionar geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Em vista disso, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) produziu um documento que traz consigo programas complementares ao projeto de integração do rio São Francisco, esses são os Programas Básicos Ambientais (PBA). De acordo com o Ministério da Integração (MI), o projeto destinou cerca de R\$ 1 bilhão aos programas ambientais, o equivalente a 12% do investimento total na obra, sendo esses baseados nas condicionantes impostas IBAMA, foram propostos 38 PBA. Esses programas visam ampliar os conhecimentos sobre a fauna e flora do bioma Caatinga, além de aspectos econômico-sociais e arqueológicos da região. Sendo acompanhadas por uma equipe de técnicos do Ministério da Integração e executadas por empresas contratadas e parceiros intervenientes.

Os 38 PBA são divididos em 21 programas ambientais, 14 programas socioeconômicos, 1 arqueológico e 2 culturais. Dos 14 programas socioeconômicos, foram escolhidos 10 relativos ao



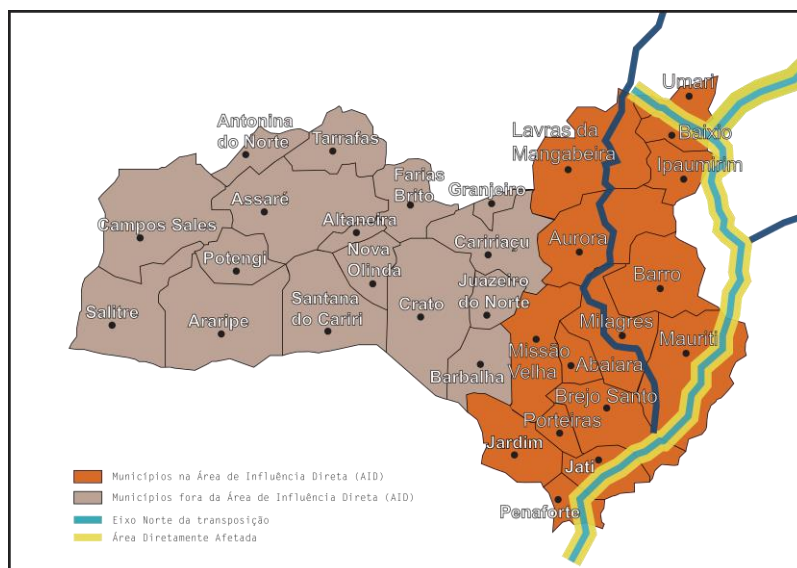
conceito social e urbano dos municípios para uma investigação que concerne na sua real aplicação através do investimento. Os programas escolhidos foram:

- Programa de Comunicação Social;
- Programa de Identificação e Salvamento de Bens Arqueológicos;
- Programa de Indenização de Terras e Benfeitorias;
- Programa de Reassentamento de Populações;
- Programa de Recuperação de Áreas Degradadas;
- Programa de Apoio Técnico às Prefeituras;
- Programa de Fornecimento de Água e Apoio Técnico para Pequenas Atividades de Irrigação ao Longo dos Canais para as Comunidades ;
- Programa de Apoio ao saneamento Básico;
- Programa de Regularização Fundiária nas Áreas de Entorno dos Canais;

Para a análise da aplicação desses programas foi feito um recorte espacial no Nordeste, abrangendo a Região do Cariri (figura 5), devido a sua importância econômica no Estado do Ceará, o seu alto índice de concentração de terras que varia entre 0,851 e 0,900, constatado através dos cálculos do IBGE de 2006, utilizando-se do método de Gini (figura 7), e por fazer parte da Área de Influência Direta (AID) da transposição, como pode ser visto na figura 6 em laranja e em cinza os municípios que compõem a Região do Cariri e que estão fora da AID. Através desse recorte espacial investigou-se os recursos conveniados aos 15 municípios que compõem a AID da Região do Cariri.



*Figura 5 – Localização do Ceará no Brasil e localização da região do cariri no Ceará.. Fonte: Disponível em <[www..wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_Metropolitana\\_do\\_Cariri](http://www..wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_do_Cariri)> Acessado em: 06/06/2016*



*Figura 6 – Região do Cariri, municípios em estudo. Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em: RIMA (2004)*

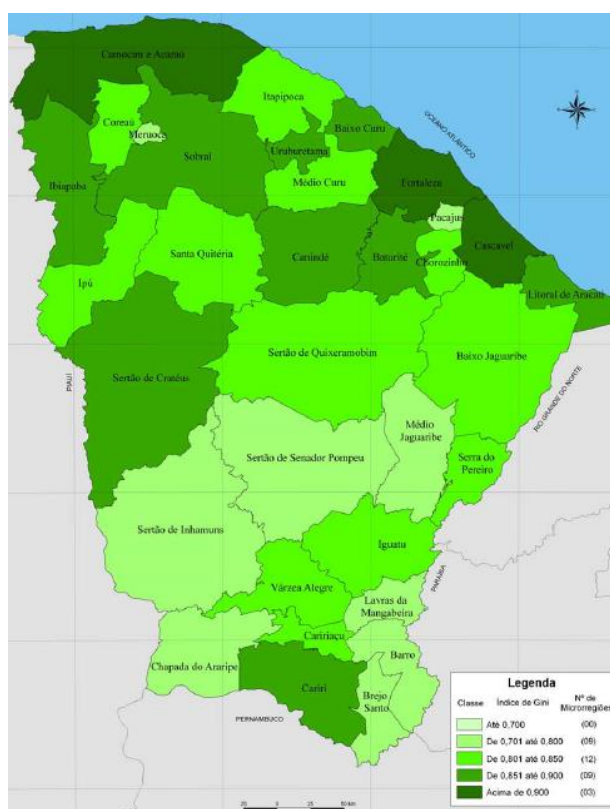


Figura 7 – Concentração fundiária com base no Índice de Gini nas microregiões do Ceará. Fonte: Medeiros, 2010.

Recursos Conveniados no período de 2004 a 2016		
Ministérios	Infraestrutura	Demais Ações
Integração Nacional	9.567.634,38	1.101.474,55
Cidades	4.692.939,18	1.290.178,38
Demais Ministérios	46.447.389,90	56.543.144,50
<b>Total</b>	<b>60.707.963,50</b>	<b>58.934.797,40</b>

Tabela 4 – Valor dos recursos conveniados no período de 2004 a 2016 Fonte: Elaborado pelo autor.

Como resultado de análise de recursos repassados pelos ministérios para cada cidade através do portal da transparência (tabela 4), contou-se que entre os anos 2004 e 2016, os investimentos feitos foram fortemente direcionados a ações de infraestrutura, sendo esses relativos à 79% dos investimentos, no qual 12,45% foram recursos repassados pelo Ministério da Integração. Também pôde-se observar que dos 10 programas investigados, não existiu nenhum repasse de verbas para a execução dos projetos específicos dos PBA's nas 15 cidades que conformam a Área de Influência direta da transposição do Rio São Francisco na região do Cariri.

A região em análise apresenta resquícios de uma política discursiva, onde o mais importante não são as análises feitas, ou mesmo diretrizes propostas para potencialização dos impactos positivos do projeto e diminuir dos impactos negativos, porém se resume a execução infraestrutural de um projeto que impacta todo o país não só pelos recursos financeiros gastos para sua concretização, mas pela relevância territorial que ele possui cruzando 6 estados no país, e em sua conclusão o Rio São Francisco abrangerá 894 municípios.

É possível compreender as motivações que levaram os diversos governos e monarquias a pensar no projeto de transposição do Rio São Francisco, entretanto, mesmo após tantos anos, os estudos efetuados não foram suficientes ou simplesmente seguiram o padrão de políticas públicas brasileiras. É intrigante perceber que em regiões tão desvalidas social, econômico e urbanisticamente, ainda se busquem soluções superficiais. É claro que todo projeto possui impactos, mas esses podem ser minimizados, e no caso da transposição, ao não complementar o projeto, as possibilidades das grandes transformações discursadas em seus relatórios e propostas, principalmente as econômicas no setor na agricultura, se tornam mínimas e fomentam ainda mais a indústria da seca. Devido ao caráter observado de região com grande desigualdade na escala do país, mas também na menor escala, de municípios. Com o poder das terras e, conseqüentemente econômico nas mãos de uma pequena parcela da população, o que motiva as desigualdades, instiga os conflitos sociais, o êxodo rural e as possibilidades de desenvolvimento do setor agrícola através do desenvolvimento da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se fala em desenvolvimento regional é necessário compreender que ele está diretamente associado a políticas públicas, e essas possuem o papel de diminuir a desigualdade que assola o país compreendendo as 3 esferas de atuação, federal, estadual e municipal. Mesmo que as políticas sejam coordenadas em escala nacional é necessário descentralizá-las para serem correlacionadas as políticas já desenvolvidas nas regiões, além de, por intermédio de estudos, ressaltar as potencialidades e especificidades locais para valorizar a diversidade regional brasileira (Araújo, 2006). Se faz então necessário o estudo das características individuais de cada região, para que assim as estratégias políticas de desenvolvimento propostas estejam de acordo com as necessidades reais da população, levando em consideração sua história, especificidades espaciais, climáticas, sociais, culturais. E, por conseguinte, compreender a natureza, gravidade e alcance dos desequilíbrios encontrados, propondo assim políticas adequadas para a região em estudo, visando obter resultados mais satisfatórios. (Neto, 2002)

Depreendendo-se de que o Brasil é composto por uma grande diferença regional, diferença essa positiva, que proporciona uma mistura entre culturas, raças e religiões, e devido a sua característica de país continental, isso é, com grande porção de terras que ocupam quase toda a América do Sul, observa-se que as suas diferenciações advindas do clima, fauna, flora, traçam os potenciais peculiares de cada região que conforma o país, sendo esses potenciais os responsáveis pelo desenvolvimento econômico, social e urbano. No entanto, ao observar a linha do tempo das políticas públicas brasileiras, é facilmente perceptível que o pensamento de desconcentração das propostas de desenvolvimento regional para adequá-las as características dos estados e municípios, é recente e remete aos anos 2000 com a criação da PNDR. Ainda assim, hoje as políticas apresentam as dadas compreensões apenas nos seus documentos e não se mostram reais quando se trata da execução.

Com isso, ressalta-se a transposição do Rio São Francisco como uma das mais recentes estratégias do governo federal na tentativa de reduzir a desigualdade regional e fomentar o desenvolvimento no semiárido nordestino. Uma obra de grande porte que corta o espaço geográfico de aglomerados, vilas e cidades do Nordeste de diferentes dimensões, em uma das regiões que possui historicamente um dos mais elevados índices de concentração terra.

Como foi apresentado anteriormente, embora o projeto preveja investimentos em ações complementares e a articulação das diferentes esferas governamentais no sentido de preparar essas

localidades para receber a obra, verifica-se na prática a concentração de recursos em ações setoriais de infraestrutura como pavimentação de vias, e uma grande carência de investimentos nos programas complementares (PBA) previstos pelo IBAMA.

Questiona-se assim quem é o real alvo desse projeto, levando em consideração que a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional tem como objetivo o desenvolvimento e a permanência da população local e a inserção social. Analisando a situação atual, percebe-se que a aplicação prática da PNDR vem reproduzindo um padrão de políticas de desenvolvimento regional que priorizam grandes investimentos em infraestrutura e na reestruturação da economia das localidades mais estagnadas, sem compreender o território como espaço social.

Desse modo, observa-se que nenhuma ação complementar a obra de transposição, vem sendo realizada para alterar o quadro existente do semiárido, onde a maior parte da terra ainda é concentrada em grandes latifúndios e a população local tem conhecimentos básicos de agropecuária. Essas características resultam na diminuição de potenciais que o acesso a água poderia gerar através da capacitação da população para o desenvolvimento econômico da região. Assim, torna-se questionável quais seriam os grandes beneficiados com o projeto.

As consequências da integração do rio São Francisco ainda não podem ser comprovadas ao certo, devido a atualidade da pesquisa que acontece em paralelo com o processo de execução. Contudo a obra se apresenta em estágio final e ainda assim não é perceptível a ação do governo para o apoio da população local. Elias e Pequeno (2013) discutem sobre os possíveis impactos decorrentes na implementação de inovações econômicas no estado do Ceará. De acordo com os autores, a reestruturação econômica que depende das inovações técnico-científicas vem privilegiando determinados setores sociais e promovendo a exclusão da população que carece deste conhecimento, como por exemplo nas comunidades pesqueiras do litoral nordestino, e neste caso as pequenas localidades no semiárido. Assim, são grandes os problemas relacionados ao seu crescimento urbano.

Ainda de acordo com Elias e Pequeno (2013), os principais impactos urbanísticos são similares aos que vem sendo enfrentados por grandes metrópoles do Brasil: disputa pelo uso e ocupação do solo, problemas relacionados à mobilidade urbana, baixo acesso à equipamentos e serviços públicos pela população local, periferização da população, e favelização e ocupação de áreas de risco ou fragilidade ambiental.

É nesse sentido, que se percebe um padrão histórico de políticas públicas de desenvolvimento regional inadequadas, que pouco compreendem as necessidades locais, mas que estão fortemente atreladas a uma estrutura de dominação e praticas clientelistas, que traçam os caminhos da desigualdade no país, como no caso da transposição do rio São Francisco, que pode ser ponto crucial para o mantimento da indústria da seca, cujos impactos só poderão ser contabilizados ao longo dos anos posteriores a sua conclusão. Desse modo a força do poder privado sobre as esferas governamentais e a grande desigualdade do país mascarada por políticas que aparentam insuficiência, mas ineficientes, apontam para a noção de que um poder público voltado para o atendimento coletivo e universalista, que busca o bem comum, não passa de uma simples abstração.

## BIBLIOGRAFIA

CAMPOS, José Nilson B.; STUDART, Ticiano Marinho de Carvalho. **Drought and water policies in Northeast Brazil: backgrounds and rationale. Water Policy.** Fortaleza, v. 10, n.5, p.425-438, out. 2006

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Observatório de Políticas Públicas Para A Agricultura**, Rio de Janeiro, dez. 2007.

DINIZ, C. C; Crocco, M. **Bases teóricas e instrumentais da econômica regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão** In *Economia Regional e Urbana*. Belo Horizonte: UFMG/Ministério da Integração Nacional, 2006

DINIZ, Clélio Campolina. **A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil**. Belo Horizonte, 2001.

ELIAS, Denise. **Desigualdade e Pobreza no Espaço Agrário Cearense**. Mercator, Fortaleza - Ce, v. 2, n.3, p. 61-69, 2003.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. **Reestruturação Econômica e Nova Economia Política da Urbanização do Ceará**. Mercator, Fortaleza, v. 12, n. 28, p.95-112, ago. 2013. ISSN 1984-2201.

HENKES, Silvana L. **A Política, o Direito e o Desenvolvimento: Um Estudo Sobre a Transposição do Rio São Francisco**. Revista Direito Gv, São Paulo, v. 20, n. 10, p. 497-534, dez. 2014

Human Development Report, 2013. **The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World**. United Nations Development Programme (UNDP): New York ,2013.

IBGE - 2000. **Censo Demográfico: características da população e dos domicílios** – Rio de Janeiro, Brasil.

IBGE - 2006. **Censo Agropecuário: Brasil, grandes regiões e unidade da federação** –Rio de Janeiro, Brasil

IBGE - 2011. **Contas Regionais do Brasil 2009**– Rio de Janeiro, Brasil

MEDEIROS, C. N.. **Análise da Estrutura Fundiária da Região Nordeste e do Estado do Ceará durante o período 1970-2006**. In: VI Encontro Economia do Ceará em Debate, 2010, Fortaleza. Anais do VI Encontro Economia do Ceará em Debate, 2010.

Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília: Brasil, 2010.

Ministério da Integração Nacional. **Relatório de Impactos Ambientais (RIMA): Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Brasil, 2004.

SENRA, Kelson Vieira. **Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil**. In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARBERG, Benny (Org.) *Políticas Urbanas e Regionais no Brasil*. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Unb, 2011, p. 168-194.

SOUZA, Maria Adélia de Souza A. de. **O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 111-143.