

**ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE
MBA EM GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

JOÃO SALMITO FILHO

**A NOVA CIDADANIA NO NORDESTE E O RENASCER DE PROJETOS
INTERROMPIDOS NO BRASIL**

Orientadora: Profa. Dra. Neiara de Moraes Bezerra.

**FORTALEZA – CEARÁ
2023**

A NOVA CIDADANIA NO NORDESTE E O RENASCER DE PROJETOS INTERROMPIDOS NO BRASIL

João Salmito Filho¹

RESUMO

Este artigo aporta contribuições ao debate sobre o protagonismo político assumido pela Região Nordeste, em relação às demais regiões brasileiras, nos últimos anos e defende a ideia de que a região se tornou o cenário do surgimento de um fenômeno social que pode ser designado de “nova cidadania”. O artigo, de natureza qualitativa e construído com base em pesquisa documental e bibliográfica, faz um percurso que perpassa a construção do Nordeste como um problema público nacional, apresentando o perfil socioeconômico do Semiárido Nordestino como um espaço com grande concentração de terra, água e meios de comunicação nas mãos de uma pequena elite, uma situação que gera níveis altíssimos de desigualdade social e degradação ambiental, resultando em uma crise socioambiental e econômica, bem como aborda as diversas iniciativas de políticas públicas que se apresentaram como resposta ao problema. Em seguida, debate os fatores que fizeram com que a Região Nordeste assumisse papel de destaque como unidade regional em relação ao próprio pacto federativo. Constata-se, ao final, que persiste a necessidade de projetos de desenvolvimento para o Nordeste que contemplem a perspectiva de uma governança interfederativa cuja ação resulte no renascer de projetos interrompidos.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Políticas públicas regionais. Consórcio Nordeste. Protagonismo político. Governança interfederativa.

ABSTRACT

This article contributes to the debate on the political protagonism assumed by the Northeast Region, in relation to other Brazilian regions, in recent years and defends

¹ Sociólogo, graduado pela Universidade Estadual do Ceará, mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará e doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará.

the idea that the region has become the scenario for the emergence of a social phenomenon that can be called the "new citizenship". The article, of a qualitative nature and built on the basis of documentary and bibliographical research, takes a path that permeates the construction of the Northeast as a national public problem, presenting the socioeconomic profile of the Northeastern Semi-Arid region as a space with a high concentration of land, water and means of communication in the hands of a small elite, a situation that generates very high levels of social inequality and environmental degradation, resulting in a socio-environmental and economic crisis, as well as addressing the various public policy initiatives that were presented as a response to the problem. It then discusses the factors that made the Northeast Region assume a prominent role as a regional unit in relation to the federative pact itself. In the end, it appears that there is still a need for development projects for the Northeast that contemplate the perspective of inter-federal governance whose action results in the rebirth of interrupted projects.

Keywords: Regional development. Regional public policies. Northeast Consortium. Political protagonism. Interfederative Governance.

1 INTRODUÇÃO

A economia de subsistência no Nordeste do Semiárido brasileiro, baseada no binômio pecuária e agricultura de sequeiro, e a ausência de uma estratégia de convivência com a seca são as principais razões da manutenção de uma expressiva parcela da população nordestina sem acesso às condições mínimas para participar da economia de mercado como consumidora. A intermitência pluviométrica com estiagens e a inexistência de uma sólida estratégia estatal ou governamental de convivência sustentável socioeconômica e ambientalmente no Semiárido nordestino, somadas ainda à ausência de recursos tecnológicos, construíram ao longo da história uma estrutura social muito desigual e pré-moderna, contrapondo-se ao processo de modernização em outras regiões do Brasil, especialmente o Sudeste.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de direitos sociais que possibilitou a criação de uma ampla rede de proteção social, impactando positivamente as diversas regiões do Brasil, sobretudo o Semiárido nordestino. A regulamentação do direito à assistência social deu origem ao Sistema

Único da Assistência Social (SUAS) criando, entre outras conquistas, a garantia da aposentadoria especial rural; somados aos direitos constitucionais regulamentados, alguns governos do campo popular criaram programas sociais, como o Bolsa Família. Esse processo culminou com o surgimento de uma “nova cidadania” na Região Nordeste brasileira, do Semiárido, e sua consequência histórica foi o nascimento de um protagonismo político na região e nacional, evidenciado sobretudo no enfrentamento dos governadores do Nordeste em relação ao governo Bolsonaro a partir da formação do Consórcio Nordeste.

Diante do maior desafio sanitário nos últimos cem anos em virtude da pandemia da covid-19, a Região Nordeste passou a se articular político-institucionalmente ainda mais enquanto região, em unidade política regional, para se fortalecer diante dos desafios da pauta nacional; tal protagonismo político com a atuação do Consórcio Nordeste enseja, nesse contexto, a reflexão sobre a necessidade atual de resgatar e fazer renascerem projetos de desenvolvimento para o Nordeste que foram interrompidos ao longo da história.

Faz-se relevante, necessário e atual compreender, cientificamente, as causas que fizeram com que a Região Nordeste assumisse um protagonismo político como unidade regional em relação ao Brasil e, portanto, em relação ao próprio pacto federativo, pautando a necessidade de projetos de desenvolvimento para o Nordeste, cuja responsabilidade maior é nacional.

O presente trabalho tem como objetivo, à luz das Ciências Sociais, explicar como surgiu uma “nova cidadania” no Nordeste que formou o *locus* político regional com protagonismo nacional e conhecer a governança interfederativa que pode caracterizar o renascer de projetos de desenvolvimento interrompidos para o Nordeste. Pretende, ainda, esclarecer como o protagonismo político regional do Nordeste apresenta a discussão acerca da necessidade de um novo arranjo do pacto federativo brasileiro, especialmente em relação à região.

O percurso metodológico do estudo consiste em abordagem qualitativa, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental. O artigo é composto, além da presente introdução e das considerações finais, por duas partes. A primeira parte aborda o Nordeste como um problema público do Brasil e as iniciativas de políticas públicas para resolvê-lo, enquanto a segunda parte discute a constituição de uma “nova cidadania” no Nordeste cuja ação resulta no renascer de projetos interrompidos.

2 O NORDESTE COMO UM PROBLEMA DO BRASIL E AS INICIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

Em grande parte do território do Nordeste, “Nordeste do Semiárido”, predominavam e ainda predominam relações econômicas, sociais e políticas pré-modernas. A imensa maioria da população nordestina, do Semiárido, não tem a condição econômica básica, na modernidade, de sequer exercer o papel de consumidor na economia de mercado. A maioria da população do Nordeste do Semiárido sobrevive a partir da economia com base rural de sequeiro e de subsistência. A seca é uma realidade natural, regular e cíclica da Região Nordeste do Semiárido brasileiro, inerente ao bioma da referida região. A estiagem estrangula a frágil realidade econômica pré-moderna, rural e de subsistência, aflorando um gravíssimo problema social, a fome. A fome se constitui em terrível ameaça à vida humana, cuja proteção é a razão principal do Estado, enquanto poder público, previsto e assegurado no contrato social e no ordenamento jurídico.

A história do Nordeste do Semiárido é marcada pelo grave problema social, a fome, com campos de concentração para segurar os famintos para que estes não invadissem o pequeno comércio local, fato social muito comum nos períodos de estiagens, períodos que existem com regularidade cíclica (RIOS, 2014).

A caracterização do Semiárido do Nordeste brasileiro se constitui por diferentes critérios que formam um território com características hídricas, pedológicas, climáticas, sociais, econômicas e culturais ímpares. O Semiárido brasileiro se caracteriza com uma precipitação anual entre 200 mm e 800 mm, com uma insolação que provoca uma evaporação média de 2.800 mm/ano e umidade relativa do ar média em torno de 50%, forte insolação, temperaturas relativamente altas e regime de chuvas marcado pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações em um curto período, em média de três a quatro meses, fornecendo volumes de água insuficientes em seus mananciais para suprir as necessidades da população (SILVA *et al.*, 2010).

O Semiárido brasileiro vigente possui uma extensão total de 1.182.697 km² e uma população estimada de 27.830.765 habitantes (SUDENE, 2017). Segundo o censo (IBGE, 2010), a população do Semiárido brasileiro está distribuída em aproximadamente 63% na área urbana e 37% na zona rural. Considerando os dados da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), desde sua última delimitação, em 2017, o

Semiárido brasileiro ocupa cerca de 12% do território nacional e abrange 1.262 municípios, provenientes de todos os estados do Nordeste e da parte setentrional de Minas Gerais (norte mineiro e o Vale do Jequitinhonha). Dos nove estados do Nordeste, metade tem mais de 85% de sua área caracterizada como semiárida, sendo o Ceará o que possui a maior parte do seu território com esse perfil. Em número de municípios, os estados com maior quantidade são Bahia (278), Paraíba (194), Piauí (185), Ceará (175), Rio Grande do Norte (147) e Pernambuco (123).

O perfil socioeconômico do Semiárido do Nordeste, segundo a ASA (2018), historicamente sempre se caracterizou como um espaço com grande concentração de terra, água e meios de comunicação nas mãos de uma pequena elite, uma situação que gera níveis altíssimos de desigualdade social e degradação ambiental, resultando em uma crise socioambiental e econômica. Com relação à questão fundiária, as terras propícias à agricultura na região, cerca de 1,5 milhão de famílias agricultoras (28,82% de toda a agricultura familiar brasileira) ocupam apenas 4,2% das terras agricultáveis, ao passo que 1,3% dos estabelecimentos rurais com mais de 1 mil hectares – os latifúndios – detêm 38% das terras do Semiárido.

Mais da metade (59,1%) dos brasileiros em situação de extrema pobreza estão no Nordeste. Destes, mais da metade (52,5%) vivem em áreas rurais da região. Em relação à faixa etária, quatro em cada 10 pessoas extremamente pobres têm entre 0 e 14 anos (IBGE, 2010). Em 60,1% dos municípios do Semiárido com mais de nove milhões de habitantes, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que leva em consideração indicadores de longevidade, educação e renda, varia de Muito Baixo a Baixo, sendo que todos os municípios do Semiárido apresentam IDHM inferior ao do Brasil (0,727). O índice de Gini, que mede o nível de desigualdade a partir da renda, está acima de 0,60 para mais de 32% dos municípios do Semiárido, demonstrativo de uma elevada concentração de renda na região (IBGE, 2010).

Diante do exposto, o Nordeste constituiu-se como problema nacional e pensar iniciativas ou políticas públicas para solucioná-lo era fundamental. Segundo Souza (2006), políticas públicas são planos, programas e projetos de atuação governamental destinados a satisfazer as necessidades da sociedade e, para Capella (2018), elas são elaboradas com o objetivo de resolver problemas enfrentados pelos governos; a compreensão de como são definidos os problemas ou de como passam a compor a agenda é elemento fundamental para explicar a formulação de uma política pública.

Vale ressaltar que o problema público é um problema social que conquistou, através do poder de decisão dos atores políticos, um espaço na agenda pública, podendo vir a ser ou não política pública, de forma que nem todos os problemas públicos viram políticas públicas. O problema social pode ter relevância na esfera social, legitimidade coletiva, impacto na vida social, repercussão negativa na relação de interdependência entre os indivíduos de uma determinada coletividade, atingir negativamente uma coletividade e mesmo assim não se tornar um problema público. Portanto, o problema social, quando não passa a ser incluído na agenda pública, estará limitado a ser tão somente um problema social e, para tornar-se problema público, precisa envolver os atores sociais da política e entrar na agenda pública. Assim, um problema social, para tornar-se um problema público, precisa alcançar, além da relevância, legitimidade, impacto e repercussão e atingir negativamente uma coletividade; precisa conquistar, através do poder de decisão dos atores políticos, um espaço na agenda pública (CAPELLA, 2018).

Nesse contexto, a compreensão do conceito de problema público se faz necessária para distingui-lo do conceito de problema social. Faz-se mister também conhecer que o problema social, para se tornar problema público, deve estar na agenda pública, definida por decisão do poder dos atores políticos. Irão compor a agenda pública os problemas sociais que se tornarão problemas públicos a partir de diferentes influências, como reivindicações sociais de movimentos sociais, militância política, ativismo político, exercício da cidadania participativa, intensa repercussão nos meios de comunicação de massa; atualmente, também é possível intensa repercussão nas redes sociais (diversas plataformas digitais) que fazem com que os atores políticos decidam por incluir na agenda pública.

As políticas públicas têm um ciclo ou processo que envolve, para além da formação da agenda pública, a identificação do problema que estará na agenda, formulação das soluções, tomada de decisão que fará de um problema público uma política pública, implementação e avaliação das políticas públicas (CAPELLA, 2018).

A política pública federal para resolver o problema do Nordeste, do Semiárido, era sob a lógica de combate à seca, desde o Império, quando dom Pedro II determinou a construção do açude Cedro em Quixadá, a primeira grande obra hídrica realizada pelo governo brasileiro, em decorrência do grande impacto social da seca de 1877 a 1879, no sertão central do Ceará, para armazenar água como possível reserva para combater a seca.

Depois da ação do governo imperial, nasceu a primeira e mais antiga instituição federal com atuação no Nordeste, criada em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS). Em 1919, recebeu o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). Na sequência, em 1945, passou a se chamar Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), construindo barragens para armazenar água, sendo tais barragens construídas frequentemente com a mão de obra dos próprios famintos da seca, popularmente alcunhados “cassacos”, como uma forma de socorrê-los.

Mais uma seca eclodiu no Semiárido do Nordeste brasileiro, em 1958, fazendo com que milhares de brasileiros nordestinos passassem a ter fome e colocando esse grave problema social na pauta nacional do governo do presidente Juscelino Kubitschek. O governo Kubitschek passou a ser muito criticado por construir Brasília “enquanto quase a metade do Brasil está sem comer”, como cantou Luiz Gonzaga², fazendo referência a essa realidade que se repetia. O presidente, então, chamou uma reunião de emergência com personalidades e técnicos para avaliar o que fazer para solucionar a fome da população do Semiárido do Nordeste.

Celso Furtado apresentou na reunião com o presidente Juscelino Kubitschek um diagnóstico com consistência técnica e abordagem inédita em relação ao problema social da fome no Nordeste. Furtado afirma que a seca não é um problema e, portanto, não deveria ser combatida e propõe uma política pública de desenvolvimento do Nordeste que conviva com a seca e transforme as estruturas econômicas, sociais, culturais e políticas da região (FURTADO, 1959).

O presidente da República decidiu começar uma nova política de desenvolvimento do Nordeste e solicitou a Celso Furtado que sistematizasse as suas observações, diagnóstico e plano de ação para o Nordeste. Assim, surgiu a mais completa política pública de desenvolvimento do Nordeste sistematizada no documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que deu origem à política pública para o desenvolvimento do Nordeste, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), aprovada pelo Congresso Nacional em 1959, sob forte reação contrária da bancada do Nordeste.

Conforme Diniz (2009), as diretrizes do Plano de Desenvolvimento para o Nordeste presentes no GTDN podem ser sintetizadas em quatro grandes linhas:

² GONZAGA, Luiz. **Vozes da Seca**. Rio de Janeiro: RCA: 1953. Registro sonoro.

industrialização; transformação da agricultura da faixa úmida; transformação da economia do Semiárido; e deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão. O plano de Furtado tinha caráter reformista e modernizador, com forte influência das visões keynesiana, de intervenção do Estado para a solução dos problemas econômicos e sociais, e de Manheim (1951), que defendia o planejamento como solução para a busca da democracia e da justiça social. Em seu histórico trabalho técnico-científico, portanto, Furtado (1967) já compreendia a relevância de uma unidade política regional com protagonismo, planejamento e metas definidas e um projeto de desenvolvimento para o Nordeste em relação ao Brasil.

A formulação de políticas públicas de desenvolvimento para as regiões menos desenvolvidas, como o Nordeste do Brasil, passa inquestionavelmente pelo pensamento de Celso Furtado, suas contribuições e sua interpretação dos determinantes das desigualdades regionais (DINIZ, 2009).

Segundo Oliveira (1977), Celso Furtado, ainda em meados do século XX, deu novos rumos para compreender o Nordeste e sua relação com o Brasil a partir de suas considerações filosóficas e antropológicas, estudos socioeconômicos e vivência. Devido a sua *performance*, seu pensamento foi considerado por intelectuais de renome, como Francisco de Oliveira, um marco na história socioeconômica nordestina e na história das relações inter-regionais no Brasil. A implementação da política pública de desenvolvimento do Nordeste pensada por Celso Furtado, entretanto, foi interrompida por questões ideológicas com o golpe de 1964.

3 RENASCER DE PROJETOS INTERROMPIDOS E UMA NOVA AGENDA PARA O NORDESTE

Os constituintes de 1988 formaram a agenda pública em um novo momento do país, a redemocratização, colocando no texto da carta magna a criação e garantia de direitos sociais. A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, instituiu em seu artigo 194 a seguridade social, um mecanismo de bem-estar que compreende um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Assim, nasceu a política pública de assistência social prevista no próprio texto constitucional no artigo 203, portanto garantindo a previsão de sua implementação com a sua devida regulamentação. Os governos e parlamentares federais que sucederam à

Constituição de 1988 foram regulamentando e criando um conjunto de direitos sociais, que, ao serem implementados com outros programas sociais, criaram em todo o Brasil uma rede de proteção social jamais existente antes. Tal rede construída de 1988 a 2018, com a regulamentação de direitos sociais previstos na carta magna e executados junto com outras ações governamentais, como a criação de programas sociais (aposentadoria especial rural pela assistência social, programa Bolsa Família e o Sistema Único da Assistência Social com uma política pública de Estado para a assistência social), teve um impacto positivo em todas as regiões do Brasil. Entretanto, na Região Nordeste, esse impacto foi diferenciado, e as consequências foram ainda maiores por causa da estrutura social, econômica e política existente ainda mais desigual, mais atrasada e até mesmo pré-moderna.

Os governos federais subsequentes à Constituição de 1988, especialmente os chamados “governos populares”, regulamentaram tais direitos sociais previstos na Constituição Cidadã, implementando-os como políticas públicas. Tais políticas públicas sociais criaram uma rede de proteção social no Brasil. O presidente Itamar Franco sancionou a Lei Orgânica da Assistência Social, em dezembro de 1993, criando a “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (art. 1º da LOAS). Assim, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dispõe amplamente sobre a organização da assistência social e reúne valores reafirmadores dos direitos sociais, superando a lógica do favor e da caridade.

Uma conquista importante foi a aposentadoria especial rural também como uma conquista da assistência social para homens e mulheres que demonstrarem que trabalharam pelo menos 180 meses como trabalhadores rurais; tal demonstração pode ser feita através de filiação a sindicato de trabalhadores rurais, por exemplo. Esse benefício também é assegurado aos pescadores artesanais. Assim, o homem que demonstrar que trabalhou o período mínimo irá se aposentar com 60 anos, e a mulher, com 55 anos.

O governo FHC criou, em 2001, alguns programas sociais, como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação como programas sociais distintos. Em 2003, o governo Lula unificou todos esses programas sociais em um só programa social, que passou a se chamar Bolsa Família, e ampliou esse novo programa social com cadastro e administração centralizados no Ministério de Desenvolvimento Social e

Combate à Fome. O programa Bolsa Família é citado como um dos responsáveis pela redução do índice de miséria no Brasil, que reduziu 27,7% entre 2002 e 2005 (FGV, 2006). O programa Bolsa Família é citado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) como um dos responsáveis pela saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome, em 2014. O modelo do programa Bolsa Família vem servindo de parâmetro de redução de pobreza para vários países da América Latina e da África. O orçamento da assistência social no Brasil saiu de R\$ 8,85 bilhões em 2004 para R\$ 23,83 bilhões em 2010, segundo a diretoria executiva do Fundo Nacional de Assistência Social.

A primeira rede de proteção social criada no Brasil a partir das políticas públicas executadas especialmente por governos populares que regulamentaram os direitos sociais previstos na Constituição de 1988 teve um impacto sociopolítico completamente diferente no Nordeste do Semiárido em relação ao restante do Brasil. A rede de proteção social no Semiárido nordestino criou uma “nova cidadania”, que não é plena, mas que permitiu o direito essencial de cidadania, que é ter a vida assegurada e também poder ascender à condição de poder comprar seus bens de consumo de primeira necessidade, como alimentos, vestuário e calçados, uma vez que a realidade pré-moderna de economia de subsistência no Nordeste do Semiárido, diferentemente das demais regiões do Brasil, não permitia, antes da rede de proteção social, essa nova cidadania.

Muitos processos políticos e políticas públicas no Nordeste tiveram interrupções, seja em sua implementação ou na sua concepção, tanto por motivações ideológicas quanto por motivações político-eleitorais. A nova cidadania que surge no Semiárido nordestino passa a influenciar decisivamente os processos eleitorais, principalmente presidenciais. Não foi por acaso que, nas eleições presidenciais de 2018, quando o centro-sul do Brasil teve quase a totalidade dos seus governadores eleitos na corrente de apoio ao então candidato a presidente Bolsonaro, no Nordeste ocorreu o contrário, todos os governadores vencedores no pleito de 2018 foram eleitos na linha político-eleitoral contrária à do então candidato a presidente Bolsonaro.

A hipótese principal é que essa diferença político-eleitoral tão marcante no Nordeste em relação ao restante do Brasil se deve à nova cidadania constituída nas últimas três décadas, de 1988 a 2018, pela rede de proteção social na população

pobre ou extremamente pobre no Nordeste. Essa nova cidadania no Nordeste teve uma participação decisiva na eleição dos governadores do Nordeste em 2018.

A ameaça do governo Bolsonaro aos governadores do Nordeste, constituindo uma relação não institucional, estabelecendo uma relação de perseguição política ou mesmo não estabelecendo nenhuma relação republicana mínima, mesmo que fosse somente protocolar. Os governadores do Nordeste, em reação a uma relação não institucional, não protocolar e buscando alguma forma de proteção a possíveis ações imprevisíveis do então presidente Bolsonaro, resolveram criar uma unidade política regional de resistência e de força política regional, o Consórcio Nordeste.

Os consórcios públicos podem ser entendidos tanto como instrumentos de cooperação horizontal (consórcios intermunicipais) quanto como instrumentos de cooperação vertical (envolvendo entes federados de diferentes níveis) (BRASIL, 1998, 2005, 2007). São, portanto, expressão da governança interfederativa.

Quando os governadores do Nordeste criaram o Consórcio Nordeste, fizeram um relevante e histórico ato político regional, uma retomada estratégica de unir politicamente o Nordeste, a partir das suas lideranças políticas, em torno de uma pauta que o fortaleça em relação ao então presidente Bolsonaro e em relação ao pacto federativo.

A unidade política regional, inclusive com o protagonismo dos governadores do Nordeste, foi pensada e proposta por Furtado no GTDN, em 1959; por isso o conselho deliberativo da Sudene era composto pelos governadores do Nordeste. O golpe de 1964 desfez a então unidade política regional concebida pela política pública de desenvolvimento do Nordeste, também interrompida. Com a redemocratização, o Nordeste permaneceu desarticulado, com os estados pobres disputando a atração de empresas entre si na chamada “guerra fiscal” à revelia do Estado brasileiro, que deveria ser o protagonista do combate às desigualdades regionais e promotor de políticas públicas de desenvolvimento. É necessário destacar que o Nordeste permaneceu desarticulado ao longo dos governos Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula – embora tenha contribuído ao recriar a Sudene –, Dilma, Temer e Bolsonaro. Foi a ameaça iminente imposta pelo governo Bolsonaro e seu total desprezo à cultura republicana e ao Nordeste que, por necessidade, fez ressurgir nos estados da região um posicionamento enquanto unidade política forte, o

Consórcio Nordeste; iniciativa demasiadamente importante, menos pelo consórcio em si e muito mais por ser um *locus* de unidade política regional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo promoveu uma reflexão acerca das políticas públicas de desenvolvimento do Brasil para o Nordeste. Inicialmente focadas no combate à seca, elas ganharam uma compreensão mais completa com Celso Furtado, que percebeu a estrutura da realidade socioeconômica no Semiárido nordestino incompatível com o seu ecossistema natural, uma mudança de paradigma porque, para além do correto diagnóstico técnico, foi também socioeconômico e político.

A desigualdade inter-regional brasileira evidenciou o Nordeste como um grave problema nacional, com destaque para o pior de todos os problemas socioeconômicos, que é a fome. A fome como problema socioeconômico de uma realidade social é um grave desafio ético e institucional do Estado enquanto única instituição social detentora do poder público.

A contextualização histórica do grave problema brasileiro que é a fome, em especial no Semiárido nordestino, permitiu a identificação de muitas ações públicas, programas governamentais ou políticas públicas tentando soluções. Ao longo desse percurso de contextualização histórica, foi identificada a construção da mais completa política pública de desenvolvimento do Nordeste, elaborada por Celso Furtado o documento GTDN, em 1959, e liderada politicamente pelo então presidente Juscelino Kubitschek.

Essa política pública de desenvolvimento concebida por Celso Furtado foi interrompida com o golpe de 1964. Com a redemocratização, a CF/88 assegurou direitos de seguridade social para a saúde, previdência e assistência social, e os governos subsequentes, sobretudo os do campo popular, regulamentaram-nos a partir de programas sociais, como a aposentadoria especial rural e o Bolsa Família. Esse processo culminou com o surgimento de uma “nova cidadania” na Região Nordeste brasileira, do Semiárido, e sua consequência histórica foi o nascimento de um protagonismo político nacional na região, evidenciado sobretudo no enfrentamento político dos governadores do Nordeste em relação ao governo Bolsonaro que culminou na formação do Consórcio Nordeste.

O Consórcio Nordeste foi a expressão pública da “nova cidadania” frente à ameaça política do governo Bolsonaro, que não estabelecia uma relação republicana com os governadores, e pode significar o renascimento de projetos interrompidos, na medida em que resgata a unidade política do Nordeste. O presente estudo é parte da pesquisa de doutorado do autor e corrobora a necessidade de discussão de um novo pacto federativo, questão importante e atual, que motiva novos estudos acerca do tema.

REFERÊNCIAS

- BECKER, Howard. **Método de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. SUDENE. **Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste I e II**. 2. ed. Recife, 1966.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: ENAP, 2018.
- COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento**. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- DINIZ, Clelio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, maio/set. 2009.
- DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Abril, 1978.
- FARIAS, L. A. C.; FROTA, F. H. S. (Org.). **Nordeste(s), novos desafios**: políticas públicas e dinâmicas institucionais. Fortaleza: EDUECE, 2006.
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da família patriarcal. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 1994.
- FURTADO, Celso. Características Gerais da Economia Brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, mar. 1950.
- FURTADO, Celso. **A Economia Brasileira**: Contribuição à Análise do seu Desenvolvimento. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.
- FURTADO, Celso. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- FURTADO, Celso. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. **A Nova Dependência: Dívida Externa e Monetarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, Celso. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

FURTADO, Celso. **A Pré-Revolução Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. **Criatividade e Dependência (na Civilização Industrial)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 19. ed. São Paulo: Nacional, 1984.

FURTADO, Celso. **O Brasil Pós-“Milagre”**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Perspectiva da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Dasp-Serviço de Documentação, 1957.

FURTADO, Celso. **Prefácio à Nova Economia Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nacional, 1967.

FURTADO, Celso. **Um Projeto para o Brasil**. 5. ed. São Paulo: Saga, 1969.

Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste**. 2. ed. Recife: Ministério do Interior, 1967.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico do Brasil 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=23&dados=0>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MANHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1951.

MONTESQUIEU. **Espírito das Leis**. São Paulo: Abril, 1979.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Celso Furtado: O Subdesenvolvimento e as Ideias da CEPAL.** São Paulo: Ática, 1995.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RIOS, Kenia Souza. **Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

SILVA, P.C.G. da *et al.* **Caracterização do Semiárido brasileiro: fatores naturais e humanos.** Petrolina: Embrapa Semiárido, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, v. 16, p.11-24, 2006.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WEFFORT, Francisco C. **O Populismo na Política Brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WEFFORT, Francisco C. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.