

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE**  
**CURSO DE BACHARELADO EM GEOGRAFIA**

**Larissa Rayane da Silva Lima**

**O POLÍGONO DAS SECAS EM ALAGOAS: UMA ANÁLISE REGIONAL**

**MACEIÓ**

**2022**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE**  
**CURSO DE BACHARELADO EM GEOGRAFIA**

**Larissa Rayane da Silva Lima**

**O POLÍGONO DAS SECAS EM ALAGOAS: UMA ANÁLISE REGIONAL**

Trabalho de conclusão de curso (TCC) apresentado ao departamento de Geografia, da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Geografia.

**Orientador:** Prof. Dr. Paulo Rogério de Freitas Silva

**MACEIÓ**

**2022**

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

L732p Lima, Larissa Rayane da Silva.  
O polígono das secas em Alagoas : uma análise regional / Larissa Rayane da Silva  
Lima. – 2022.  
47 f. : il. : color.

Orientador: Paulo Rogério de Freitas Silva.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia: Bacharelado) –  
Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio  
Ambiente. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 45-47.

1. Brasil, Nordeste. 2. Planejamento regional. 3. Secas. 4. I. Título.

CDU: 911.2:551.577.38(813.5)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço aos meus pais, guerreiros que superaram as dificuldades da vida e me ensinaram que desistir não é uma opção. Aos meus familiares, agradeço o suporte e estímulo. Agradeço também aos meus professores, e em especial o meu orientador, por me assistirem nessa longa caminhada. Não esquecendo dos meus amigos de turma que tornaram meus dias acadêmicos mais leves, e agradeço em especial a Sandra Batirolla Profirio, por sua companhia em meus anos finais e ao Lucas Santos Marinho pela sua essencial ajuda e paciência.

E aqui portanto, em meio à gente honesta que nos recolheu, que releio a narrativa de minhas aventuras. Ela é verídica. Nenhum fato foi omitido, nenhum detalhe exagerado. É a fiel descrição dessa inverossímil expedição sob um elemento inacessível ao homem e cujas rotas o progresso desbravará um dia.

VERNE, Júlio

## **RESUMO**

O polígono das secas é uma delimitação realizada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), um órgão federal que foi criado para a realização de políticas públicas com o intuito de otimizar o desenvolvimento da região afetada pelas secas cíclicas. Desse modo, o objetivo desse trabalho é apresentar o polígono das secas, salientando como a delimitação da SUDENE segue norteando a configuração do estado de Alagoas, que abrange 38 municípios que foram estimulados pelo órgão. Ademais, buscamos expor ainda as realizações das políticas públicas realizadas para o desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Nordeste, Desenvolvimento, Secas, Polígono.

## **ABSTRACT**

The drought polygon is a delimitation carried out by the Superintendency for the Development of the Northeast (SUDENE), a federal agency created to carry out public policies to optimize the development of the region affected by cyclical droughts. Thus, the objective of this work is to present the polygon of droughts, highlighting how the delimitation of SUDENE continues to guide the configuration of the state of Alagoas, which covers 38 municipalities that were stimulated by the agency. In addition, we also seek to expose the achievements of public policies carried out for regional development.

**Keywords:** Northeast, Development, Droughts, Polygon.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. SEMIÁRIDO NORDESTINO.....</b>	<b>11</b>
2.1. Registros das secas.....	13
2.2. Políticas do governo federal de combate as secas .....	14
2.3. Políticas de combate as secas em Alagoas.....	20
<b>3. ORGANIZAÇÃO REGIONAL ALAGOANA.....</b>	<b>23</b>
3.1. Região .....	23
3.2. Divisão regional brasileira .....	26
3.3. Divisão regional de Alagoas .....	28
3.4. Atual proposta de divisão do planejamento .....	31
<b>4. DESENVOLVIMENTO DO ESTADO ALAGOANO .....</b>	<b>34</b>
4.1. Índice de Desenvolvimento Humano.....	34
4.2. Programas realizados e suas principais características .....	40
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>43</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>45</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho tem por objetivo realizar uma análise bibliográfica sobre o polígono das secas, sendo o nosso maior foco o Estado de Alagoas. Em um primeiro momento, realizaremos um levantamento sobre o que é o polígono das secas, abordando os aspectos físicos da divisão regional Nordeste. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) mapeou e estabeleceu os diferentes nuances dos sertões, baseando-se nas características de evapotranspiração e durações dos períodos de baixa pluviosidade. À vista disso, para que pudéssemos melhor desenvolver o nosso trabalho em sua fase inicial, consideramos o polígono das secas por meio da delimitação feita pela Sudene, delimitação esta que também ajudou na elaboração da Lei nº 7.827, de setembro de 1989, que propiciou uma oportuna definição e demarcação das áreas que sofrem com longos períodos de estiagem.

A região semiárida da área do Nordeste tem razões complexas para a sua existência, em um país em que 92% do território é dominado por climas úmidos, subúmidos intertropicais e subtropicais, buscou-se explicar sua peculiaridade em razão dos eventos das massas de ar equatorial continental, posto que regam as depressões interplanálticas nordestinas. A alta pressão atmosférica penetra fundo no espaço do sertão durante o inverno, influenciando as condições meteorológicas do Atlântico centro-ocidental. Nisso, quando a massa de ar atlântica tem baixa condição de penetrar de leste a oeste à Zona da Mata, no inverno, tal fator de baixa condição de penetração se faz significativo para explicar a baixa pluviosidade da região semiárida (AB'SÁBER, 2021).

A partir disso, buscaremos mostrar que houve ações que procuraram localizar os períodos secos da região semiárida e lidar com os impactos que esse período ocasionou as regiões afetadas, tendo em vista que as secas só vieram a ganhar evidência quando os produtores com poder monetário passaram a ter suas produções afetadas. Disso, tais produtores solicitaram ao governo assistências para minimizar os prejuízos ocorridos com as secas. Com efeito, ao longo de décadas foram realizadas políticas públicas de mitigação dos efeitos das estiagens, ou seja, os governos Federal e Estadual realizaram vários tipos de obras e a criação de programas que assistiram milhões de pessoas.

Foi ao fim do século XIX que se começou a discutir os problemas e elaborar propostas para o nordeste seco. Sendo construídos reservatórios para reter água em determinados espaços sertanejos, ou seja, foram construídos açudes próximos às cidades sertanejas, para garantir o constante abastecimento de água. Eles foram criados de modo

estratégico, pois foram colocados próximos às várzeas irrigáveis, em boqueirões ou gargantas, onde rios temporários cruzavam cristas resistentes de serras.

Outra ação importante foi a construção da malha ferroviária e sua expansão, que interligava quase todos os sertões do nordeste seco. O desenvolvimento do setor rodoviário foi visto como a criação de uma frente de trabalho que evitasse a emigração da população sertaneja em razão das grandes secas. Outra obra de iniciativa federal foi as usinas hidrelétricas ao longo do rio São Francisco, que carregavam consigo a promessa de melhorias econômicas e sociais na região, iniciada em 1950 (AB'SÁBER, 2021). Ao longo do tempo, as intervenções federais se tornaram cada vez mais necessários, sendo a Sudene e o DNCS os órgãos mais interventores nas realizações de programas de desenvolvimento econômico e social. Diante disso, a Sudene se apresentou como o órgão que mais elaborou estudos e projetos através de incentivos fiscais para a reanimação da industrialização regional, atuando enfaticamente sobre velhas e obsoletas usinas de açúcar da zona da mata.

Sendo assim, o país cultiva desde os tempos de colônia a sua desigualdade econômica. Enfrentando várias emigrações dentro de seu território, o país passou por um crescimento desigual em relação a totalidade das áreas que dispõe. Com esse crescimento populacional, o estado mais populoso dominava a economia e a política nacional. E temendo a tentativa de independência, feito pelo estado de São Paulo, o governo federal efetuou uma divisão das Unidades Federativas e, com isso, visou melhor administrá-las, para que, com sua apurada racionalização da divisão territorial do país, possibilitasse realizar um melhor planejamento e determinação do espaço político-econômico.

Por conseguinte, em nossas abordagens subsequentes, buscamos realizar comparações em relação ao conceito de região, uma vez que este conceito foi pensado em relação as divisões regionais do país e sua modificação através do tempo, conforme os autores em suas respectivas épocas e os aspectos econômicos e físicos do território. Utilizando das palavras de Santos (2014), a região não é mais que uma subunidade, um subsistema do sistema nacional. Ela não tem uma existência autônoma, ou seja, não é mais que uma abstração se pensada em separado do espaço nacional. A região se apresenta como mediador do universal e do singular, um mediador entre o global e o local. Por isso, dispondo de diversificadas definições, variando conforme autores, a região foi caracterizada pelos geógrafos como parte da administração territorial e política de um determinado espaço, não deixando de resultar também que, em alguns momentos, o

critério natural se tornou fator mais que pertinente na elaboração das regiões. As divisões regionais brasileiras transacionaram entre os interesses político-econômicos e as considerações físicas do território, respeitando as divisões político-administrativas do país, com isso gerando a necessidade de aprofundar o conhecimento do território nacional. Desse modo, a divisão regional do país teve o foco na ideia de desenvolvimento, realizadas no detalhamento do País. Nessa configuração regional, Alagoas é parte da região Nordeste e é atualmente dividida em três mesorregiões geográficas: Leste, Agreste e Sertão.

Diante disso, as regiões brasileiras têm a sua função dentro da economia do país, e a cana-de-açúcar é um dos pilares da história nacional e da economia alagoana, sendo uma das responsáveis pela formação territorial. O povoamento regional foi determinado pelos engenhos que, junto as fazendas de criação animal, ocuparam todo o espaço alagoano nos dois primeiros séculos de sua história. Os férteis Massapês possibilitaram o cultivo de cana-de-açúcar, que promoveu a economia alagoana por meio da influência das políticas e dos principais traços da sociedade da época. A atividade canavieira monopolizou o uso dos espaços agrícolas da zona da mata e concentrou terras e riquezas que impediram o desenvolvimento do mercado interno, criando uma subordinação dos mercados externos (ROSS, 2019).

As grandes usinas ao invés de permitirem um processo de modernização do nordeste, realizaram a introdução de novas estruturas de poder e opressão com o aumento de concentração da propriedade e da renda nas mãos dos usineiros, além de controlar pequenos proprietários e reforçar as relações assalariadas em níveis baixos. Com isso, as grandes usinas controlaram também os produtores arrendatários, os rendeiros e os colonos (ROSS, 2019). À vista disso, Alagoas foi tida como um espaço político, econômico e social que asseverava um desenvolvimento social e humano muito particular. Sua identidade foi construída através das imposições de um setor agroindustrial dominante, cuja elite desenvolveu formas de controles apropriados a seus interesses econômicos e de poder (LIRA, 2017).

Sendo assim, Alagoas passara por diversos processos em seu desenvolvimento e isso está refletido nos dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), do ano de 2000, em que o Estado apresentou um índice de 0,471 considerado muito baixo; já em 2010, saltou para 0,683 mostrando que os programas e políticas públicas geraram resultados satisfatórios. Por isso, ao logo de nosso trabalho, buscamos refletir as questões

evolutivas do estado, tendo como base a ideia de uma economia popular como via de modernização para Alagoas.

## 2. SEMIÁRIDO NORDESTINO

Inicialmente, é muito significativo a todas as etapas seguintes de nosso trabalho que levemos em consideração alguns aspectos importantes sobre a Região Nordeste, para que possamos elucidar as principais consequências trazidas pelas secas cíclicas no Nordeste. Deste modo, como se pode salientar, o Nordeste é uma das cinco divisões regionais do território brasileiro, ocupando uma área de 1.561.177,8 km<sup>2</sup>. Ele é composto por nove Estados: Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Ceará, Sergipe, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Nordeste tem atualmente 56.760.780 habitantes, o que equivale cerca de 27,2% da população brasileira.

A região nordestina é marcada por aspectos físicos importantes, podemos dizer que, segundo Ab'Sáber (2021), o Nordeste possui um característico domínio morfoclimático, ou seja, ele tem um particular aspecto físico-climático oriundo dos locais que constituem o caráter de seu domínio, quais sejam: Zona da Mata (localizada no litoral nordestino); Agreste (área de transição entre a zona da Mata e o sertão); por fim, Meio-Norte e Sertão (sendo esse último marcado pelo baixo índice pluviométrico).

Dessa maneira, ao que se refere as características climáticas para o autor Ferreira (2005), a região nordestina é, em grande parte, uma área considerada semiárida, visto que apresenta uma variação temporal e espacial de precipitação, com temperaturas elevadas o ano todo. Por isso a região apresenta quatro fatores que regem o seu regime de chuvas, estes são: eventos El Niño-Oscilação Sul; Temperatura da superfície do mar na bacia do oceano Atlântico; zona de convergência Intertropical sobre o Oceano Atlântico; Frentes frias e Vórtices Ciclônicos de altos níveis. Apresentando um tipo de clima semiárido regional muito quente e sazonalmente seco, com temperaturas quase sempre muito elevadas (em que se pode obter médias de 25° a 29°). Mesmo tendo um clima muito quente e chuvas irregulares, segundo Ab'Saber, o Nordeste, com suas precipitações que vão de 268 a 800 mm (no período seco), é a região semiárida mais povoada do mundo, tendo mais de 27 milhões de brasileiros vivendo em seu território: por ser uma área semiárida bastante povoada, levantou-se debates e políticas que resultaram em uma delimitação realizada pela Sudene.

Assim sendo, o Semiárido brasileiro ocupa uma área de 969.589 km, delimitação realizada e demonstrada pela Sudene, que, de forma acentuada, levou em consideração as

condições climáticas de semiaridez FGV<sup>1</sup> (2019). Todavia, nessa primeira delimitação histórica feita em 1989 (Lei nº 7.827, de setembro de 1989), além das áreas analisadas passarem a ser lugar de atuação da Sudene, houve a demarcação de todas os âmbitos com precipitação pluviométrica média anual menor ou igual 800 mm. Como resultado de tal trabalho de delimitação foram definidos de maneira mais adequada um total de 1.135 municípios, que abrangem os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Em 2004-2005, através da criação de um *Grupo de Trabalho Interministerial* (GTI), a Sudene definiu novos critérios para inclusões de municípios no semiárido, ou seja: além da precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros determinada outrora, foi incluso um Índice de aridez de até 0,5 (entre 1961 e 1990) e riscos de seca maior que 60%. Já de 2014 a 2017, houve uma revisão da área delimitada, aumentando o número de municípios para 1.189. Atualmente, por meio da resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017, define-se o semiárido com 1.262 municípios dos Estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais.

**Figura 1** – delimitação do Polígono das Secas



**Fonte:** IBGE (2017)

<sup>1</sup> A Fundação Getúlio Vargas é uma instituição de referência em ensino e pesquisa no Brasil, com a proposta de estimular o desenvolvimento socioeconômico nacional.

Portanto, diante dessas breves considerações acerca de algumas importantes características da Região Nordeste, e, por outro lado, buscando sinalizarmos o que será tratado na próxima seção, ressaltamos ainda que as secas são fenômenos físicos recorrentes em boa parte do Nordeste e que, por isso, sua baixa taxa pluviométrica é notada a partir de sua ocupação, desde o início do período colonial. Os períodos secos foram datados e registrados durante séculos de análise, possibilitando investigações apuradas e estudos substanciais a respeito das áreas levadas em consideração ao longo do tempo. O efeito dessa aquisição de conhecimento sobre as áreas foi a elaboração de projetos de mitigação de impactos sociais causados pelas secas, uma vez que os longos períodos com ausências de chuva trouxeram consequências socioeconômicas regionais marcantes, resultando em dados que permitiram debates sobre a criação de órgãos governamentais que ficariam responsáveis pela implementação, fiscalização e estudos contínuos sobre a seca no território, como foi o caso da Sudene e do DNOCS. Por isso, enfocaremos em pontos cruciais para que analisemos as implicações trazidas pelas secas cíclicas nordestinas.

## **2.1. Registros das secas**

Ao falarmos sobre a seca no Nordeste brasileiro, há relatos que chegam a datar do final do século XVI (1583/1585). Ela é um fenômeno natural cíclico caracterizado pela escassez de chuvas, que deixam de ocorrer por longos períodos. Vários registros de secas foram feitos ao longo de vários anos, mesmo se considerarmos os períodos em que, de algum modo, as chuvas também apresentaram impactos negativos para o tecido social das áreas, como nos anos de 1615, 1692/93, 1709/11, 1723/27, 1744/45, 1776/78, 1790/93, 1831, 1844/46, 1877/79. Por isso, as secas cíclicas nordestinas, desde seus primeiros registros, trouxeram consequências avassaladoras para as populações onde tais fenômenos climáticos ocorreram, causando os êxodos verificados em regiões assoladas pelas extensas ausências de chuva. À vista disso, indo atrás de um futuro prospero, que se sucedia em outras regiões do país, como a região Sul e Norte, as populações buscaram fugir da fome propiciada pela seca extrema.

Em uma obra que retrata a questão da seca no Nordeste, Menezes (2009) relatou que as secas mais devastadoras foram as dos anos de 1721-1725, em que a seca foi responsável pelo extermínio de tribos indígenas; a de 1790-1793, que reduziu a população de Pernambuco em um terço; a de 1877-1879, conhecida como a grande seca, que deu

notoriedade ao problema da seca no Nordeste, foi a seca matou mais de 500 mil pessoas de fome, sede e epidemias. Ela provocou a migração de milhares de nordestinos para o Amazonas, que visaram os louros do ciclo da borracha. Outra grande seca de proporções semelhantes se deu em 1915, em que tivemos novamente a migração como fuga à situação de miséria; já em 1932, mais uma seca devastadora ocorreu, que obrigou o governo da Paraíba a aplicar medidas assistenciais e fazer obras de açudagem que empregaram entorno de 220 mil pessoas. No Ceará, a seca provocou deslocamento da população: o fenômeno foi responsável pelo surgimento de campos de concentração de retirantes que ficaram à mercê da fome e de doenças. Em síntese, é razoável inferir que as secas prolongadas forçaram a retirada de uma parcela da população que buscou melhores condições de vida, fazendo do Nordeste um fornecedor de mão de obra barata para áreas e polos de trabalho espalhados pelo país.

Assim, os relatos dos períodos nos ajudaram a perceber uma normativa climática ocorrente, em que os longos períodos secos tiveram consequências desastrosas, trouxeram mortes, migrações e impactos socioeconômicos que atrasaram o desenvolvimento regional. Nesse sentido, por meio de uma preocupação com o crescimento desigual das regiões, os habitantes (e mais exclusivamente os políticos e empresários das regiões afetadas), através de reclamações e de uma busca por mudanças efetivas, deram início a discursões sobre os projetos de melhorias para as regiões abaladas, através de leis, estudos das áreas e a criação de órgãos federais.

## **2.2. Políticas do governo federal de combate as secas**

De maneira mais simples, ao buscarmos definir o que são políticas públicas, podemos defini-las como o conjunto de ações que impactam as tomadas de decisão do governo, e que culminariam na resolução (ou não) dos problemas que atingem a sociedade. Dito isto, abordaremos algumas observações sobre as tomadas de decisão em relação a problemática nordestina da seca. Baseando este primeiro momento de análise, Campos (1977) nos mostra uma cronologia para entendermos o início das formulações de políticas para o combate as secas, que já eram conhecidas desde o período colonial. Já no início das colocações de nosso autor, as discussões foram sobre se tais secas seriam um problema de cunho nacional e se era necessário a execução de políticas que viessem a beneficiar quem habitava nas regiões afetadas. Tal pensamento de Campos foi algo



muito inovador para a época, visto que pensou o Nordeste de uma maneira que o compreendesse em suas necessidades tão urgentes. Mesmo que os primeiros registros das secas tivessem sido produzidos ainda no período do Brasil colonial, em 1583 (por observações de um padre jesuíta), e ganhado notoriedade apenas com a ocupação dos sertões, quando os registros da seca trouxeram consigo os impactos sociais e econômicos, Campos levou a questão da seca além de qualquer registro simplório: ele explanou assertivamente sobre o crescimento populacional da região semiárida. Citemos Campos:

Passaram-se 32 anos de bons invernos nos quais houve crescimento dos rebanhos e das populações não acompanhados pelo fortalecimento de infraestruturas de açudagem e de estradas. Criou-se uma população altamente vulnerável que assim se desenvolveu por desconhecimento da geografia física e das variabilidades do clima regional. (...) O agravamento dos impactos das secas se dá à medida que aumenta as populações da região. A ocupação dos sertões, a partir da primeira metade do século XVII, sem construção de infraestrutura hidráulica e de estradas, formou uma sociedade muito vulnerável, que resultou na tragédia da seca de 1877 a 1879. (CAMPOS, 1977, p. 69).

As décadas de 1860 a 1880 foram marcadas por imprescindíveis debates sobre as secas, ou seja, desde intensos conflitos de ideias à aceitação de que a seca era um problema nacional. A ideia de que a seca precisava ser considerada como um problema mais que local só foi aceita após a desastrosa seca de 1877 a 1879, que causou uma mortalidade próxima a 500.000 mil pessoas: mortes provocadas pela fome e por doenças. A seca desse período também foi responsável pelo êxodo rural da região: a fuga da falta d'água e da extrema fome. Após esse ocorrido, a seca passou a ser lidada como um significativo problema nacional e houve buscas por políticas que minimizassem de forma emergencial os impactos sofridos, dando ao governo a responsabilidade de arcar com os custos advindos das implementações de tais políticas. A princípio houve resistência a implementações de políticas públicas que sanassem os problemas, visto que alguns pensadores culpabilizavam a própria população arrasada. Eles alegavam que o povo assolado era um dos grandes responsáveis por sua miséria, posto que eram vistos como causadores de boa parte dos desmatamentos ocorridos na região, de modo que essas alegações foram usadas para embasar os argumentos para a não cogitação de ajuda.

Após todo o histórico de secas, em 1904 foram criadas comissões de mensuração das secas. Elas foram concebidas para que se fosse capaz de iniciar projetos para armazenagem de água. Uma das principais comissões criadas teve o nome de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas; outra não menos importante, foi a Comissão de Perfuração de Poços. Apesar dessas comissões terem o intuito de iniciar projetos e

promover uma interligação regional, para as áreas impactadas, elas se mostraram ineficientes em seus papéis de promover ações que abarcassem toda a regional. Referente a isso, houve a necessidade da criação de um órgão que promovesse uma integração das soluções propostas, nascendo, em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), com a proposta de unir e centralizar serviços nas regiões atingidas pelas secas. Com o passar do tempo, a IOCS passou a se chamar Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), no ano de 1919; em 1945, recebe o nome atual de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

O DNOCS, a partir do momento em que reuniu pesquisadores nacionais e internacionais para realizar importantes avanços no conhecimento do meio físico do semiárido nordestino, acabou por não levar em consideração adequadamente o contexto social da época, como pode ser visto em Oliveira (1977), no trecho a seguir:

Interessa notar, de passagem, que o melhor pessoal científico da antiga IFOCS e depois DNOCS quase sempre esteve em oposição à política de obras executadas pelo Departamento; mesmo timidamente, e em termos conservadores, pode-se anotar na obra mais conhecida de Guimarães Duque, Solo e Água no Polígono da Secas (...), uma denúncia das condições socioeconômicas, da exploração dos camponeses, pequenos sitiantes e meeiros pelos grandes fazendeiros do algodão-pecuária. (OLIVEIRA, 1977, p. 45).

Assim, vale ressaltar que o problema da seca não se limitou e não se limita ao Nordeste. Ele é um problema nacional e o DNOCS, como Departamento nacional, teve e tem por responsabilidade atuar em todo território brasileiro no combate à seca. Mesmo assim, por um tempo, o Departamento se limitou atuar na região Nordeste, fato que foi ressaltado por Oliveira (1977):

O DNOCS era um departamento nacional, concebido para atuar no combate a esse fenômeno climático onde quer que ele se apresentasse no território do país. O fato de nunca ter realizado nenhuma obra fora do Nordeste, é um resultado de sua captura pela oligarquia regional, e não uma intenção ou um objetivo inicial. (OLIVEIRA, 1977, p. 45).

Em sua obra, Oliveira (1977) apontou que, desde sua criação, o DNOCS não representava propriamente um órgão de planejamento no sentido de produzir condições para uma máxima reestruturação e avanço da região, considerando que seu planejamento em escala regional não levava em conta aspectos fundamentais para um padrão “planejado” de reprodução social e econômica e que não havia teoria que se configurasse

confiável dentro da lógica de um Departamento estritamente ligado aos interesses do sistema do capital, como apresentado na passagem a seguir:

A ação “planejada” do Estado, no sentido aqui proposto, ocorre somente quando a luta de classes chega a um ponto de ruptura, em que não apenas a estrutura existente não tem mais condições de continuar a reproduzir-se, como se vê seriamente ameaçada pela emergência política dos agentes que lhes são contrários. Não é a estagnação que força ao planejamento, nem apenas a situação de miséria das massas camponesas e trabalhadores. (OLIVEIRA, 1977, p.46).

Por outro lado, levando em consideração as práticas mais efetivas do Departamento, as ações do DNOCS foram voltadas para construções de barragens e açudes, com o intuito de serem reguladores de fluxo dos rios; perfuração de poços para os que viviam mais afastados dos rios e açudes; assim como as barragens possibilitaram o sistema de irrigação que deveria assistir os pequenos proprietários de terra, os meeiros; também houve construções de rodovias nas quais cortavam a região Norte e os sertões, como por exemplo a *Transnordestina*. Apesar de suas realizações, a história do DNOCS é cheia de percalços, pois até 1915 o órgão não havia conseguido desempenhar bem sua função, por causa da falta de dinamismo que teve por consequência a escassez de verbas e burocratização que fez com que a seca que se sucedeu tivesse o mesmo impacto na região, impacto este anterior ao Departamento. Tendo problemas financeiros que resultaram em interrupções de obras outrora iniciadas, e uma política de contenção de gastos que dificultou realizações de projetos, na década de 30 os financiamentos diminuíram, as despesas atingiram quase 10% da receita federal, apesar de ter sido 1% menos em anos anteriores. Outro problema enfrentado pelo DNOCS foi a corrupção e sua ineficiência em chegar a quem mais necessitava. Assim, as interferências políticas deixaram o Departamento à mercê dos interesses dos latifundiários e coronéis regionais. Com ações de caráter assistencialista, o DNOCS se dedicou a construções de barragens d'água para os períodos de seca, embora elas fossem construídas nas propriedades de grandes e médios fazendeiros. Esses latifundiários tinham grande concentração de terras e, através de ações corruptas, conseguiram fazer construções de poços e barragens se valendo de verbas federais (em suas propriedades privadas), como exposto na seguinte citação:

Latifúndio e poder político concentrados produziram a famosa “indústria das secas”: meeiros e trabalhadores rurais, sem meios de produção, subordinavam-se ao patronato rural que pagava salários miseráveis e extorquia os trabalhadores nos anos chuvosos. Quando sobrevinham as secas, a população era “artificialmente” mantida no

campo através das ações assistencialistas do governo federal, como frentes de trabalho e distribuição de alimentos, o que evitava migrações em massa, [...] o sistema era, ainda, potencializado pelos repasses de recursos para execução de obras emergenciais que beneficiavam os latifundiários e com verbas que eram simplesmente desviadas. (FGV, 2019).

Por isso, a população moradora também ficou submissa a políticos que mantiveram cargos por anos, através do “voto de cabresto”. Esses políticos gatunos forneciam um falso benefício para região ao permitir que os moradores (em torno de seus latifúndios) pegassem água nos poços feitos com recurso federal: recursos estes que, primeiramente, deveriam ter como beneficiários os pequenos fazendeiros. Desse modo, o jogo político conhecido como “curral eleitoral” impediu maiores progressos sobre o sertão nordestino, perpetuando uma indústria das secas. A partir disso, as políticas feitas apenas ofertando soluções hidráulicas, construções de poços, reservatórios e rodovias, foram sendo questionadas, criando pontos de debate sobre a desapropriação de latifúndios situados nas bacias irrigáveis. A citação a seguir ilustra bem isso:

A irrigação deveria corrigir o equilíbrio social em favor do pequeno proprietário e do meeiro, as principais vítimas das secas. A necessidade de uma reforma fundiária passou assim a constar do elenco de soluções para a região, ao mesmo tempo em que se fortalecia a visão de que só o desenvolvimento econômico e a melhoria dos níveis de bem-estar social poderiam tornar o Nordeste menos vulnerável à seca. (FGV, 2019).

Quando essa “fábrica de votos” foi exposta, e com ela a corrupção que imperou no departamento durante anos, o DNOCS teve sua imagem manchada, impactando negativamente a opinião pública com relação as atuações do órgão. O departamento foi visto como uma entidade cujo aproveitamento das verbas públicas serviram exclusivamente para o favorecimento de políticos e fazendeiros, com obras e funcionários fantasmas. Após as descobertas dos atos de corrupção, o DNOCS perdeu seu prestígio e, na tentativa de coibir novas ações corruptas, foram criados órgãos de fiscalização e gerenciamento, a saber, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e o Banco do Nordeste. Tais órgãos foram concebidos para o desenvolvimento econômico da região e a diminuição da desigualdade do Nordeste em relação ao Sul e ao Sudeste, posto que estas instituições de desenvolvimento do Nordeste foram criadas a partir de condições políticas e econômicas muito particulares.

O DNOCS já tinha 50 anos quando a Sudene surgiu. A superintendência foi pensada através de uma ideia do economista Celso Furtado, que foi o primeiro

superintendente. A Sudene foi criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, do Congresso Nacional, promulgada pelo presidente Juscelino Kubitschek, para manter o DNOCS sob sua supervisão e criando a promoção e coordenação do desenvolvimento do Nordeste. Desse modo, a superintendência, desde sua origem, esteve subordinada diretamente a Presidência da República e obedecia a uma estrutura interna inovadora que dispunha de um conselho deliberativo que contava com a participação dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais. A desigualdade entre o Centro-Sul e o Nordeste fez com que a Sudene fizesse uma intervenção direta e expressiva para o melhor planejamento do desenvolvimento da região.

Sendo assim, é fácil notar que a Sudene teve sua origem marcada por ser uma entidade de intervenção planejada, capaz de montar empresas de capital misto com competência satisfatória para unir a União e o setor privado, algo que, à época, foi tomado como inédito no país. Com isso o Governo do Estado, enquanto responsável pelo crescimento do Nordeste e sem limitações no que diz respeito ao campo de atuação das empresas que ajudou a formar, propiciou a instalação de companhias que vão desde o abastecimento de água à indústria alimentícia, como a Copra Indústria Alimentícia Ltda, que está instalada em Maceió e recebeu pleitos de incentivos e benefícios fiscais. À vista disso, em um breve resumo, podemos dizer que a Superintendência fica incumbida mais especificamente de:

- a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor, e
- d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste. (FGV, 2019).

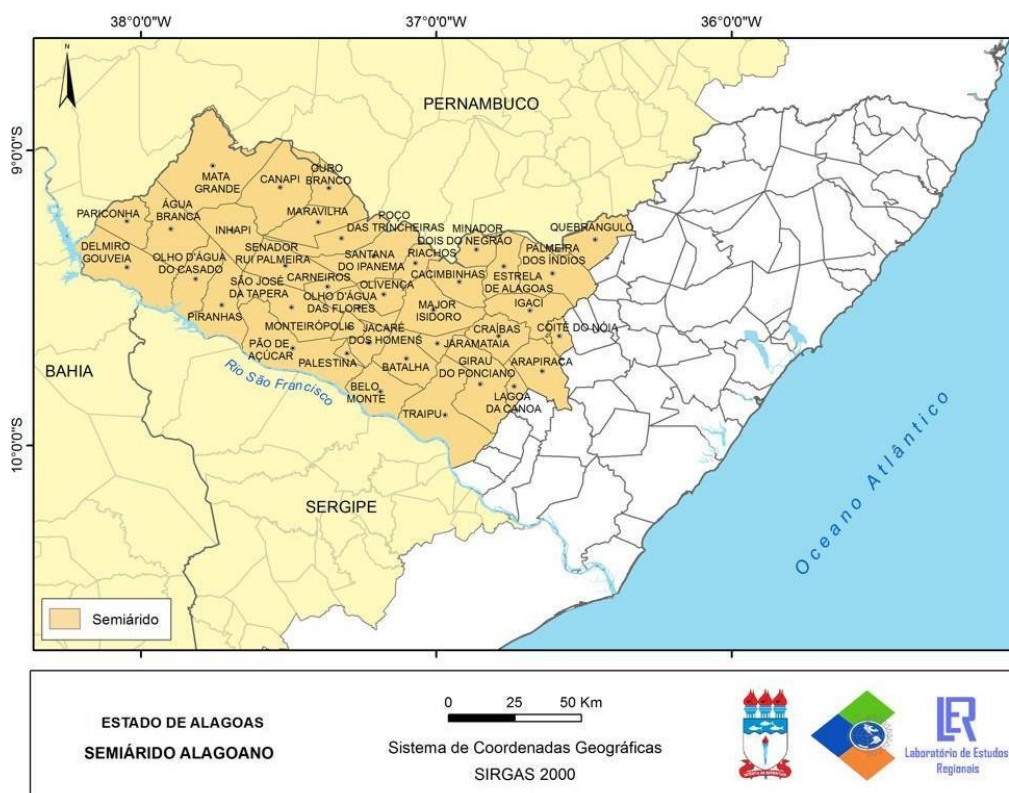
Portanto, é importante ressaltar também que entre os poderes da Sudene estava e ainda está a capacidade de isenção de taxas de câmbio a importação de equipamentos industriais e agrícolas – o que é algo de enorme importância para possibilitar o desenvolvimento da região. Em planos de políticas mais recentes, como em 2017, o governo federal liberou R\$ 2,7 bilhões como auxílio para sertanejos, assim como antecipou o pagamento do Garantia-Safra (auxílio financeiro para o agricultor que, por consequência da seca, perdeu pelo menos 50% da safra); para quem não aderiu a um dos

dois programas, restava ainda a possibilidade de receber o bolsa estiagem (no valor de R\$ 400,00 em cinco parcelas). Houve também uma linha de crédito especial disponibilizada pelo Banco do Nordeste, com baixos juros e prazo de pagamento de até 10 anos. Outras ações realizadas foram a venda de milho para ração animal, com preço subsidiado; mais de 3 mil veículos na operação Carro-pipa, para levar água as cidades afetadas pela estiagem; e a construção de 111 mil cisternas para armazenagem de água dos caminhões-pipa e das chuvas.

### **2.3. Políticas de combate as secas em Alagoas**

Alagoas tem uma área territorial de 27,848,2 km<sup>2</sup>, com uma população de 3.093.994 habitantes, e dividida em três mesorregiões geográficas: Sertão, Agreste e Leste alagoano. No que diz respeito ao clima, o Estado possui dois tipos de climas, sendo tropical úmido, no Litoral Leste, e o semiárido, que se estende do Sertão ao Agreste. O semiárido alagoano possui uma extensão territorial de aproximadamente 12,5 mil km<sup>2</sup>, composta por 38 municípios, tendo um clima predominantemente quente e seco, com uma precipitação pluviométrica média que varia entre 400 e 600 mm. Além do seu clima seco, os seus solos são rasos e de baixa fertilidade: o que tem dificultado a agricultura da região.

**Figura 2 – Semiárido Alagoano**



Fonte: Silva (2021)

Já a região do Sertão alagoano vem sofrendo ao longo dos séculos com a escassez de recursos hídricos. Disso se fez necessário intervenções estratégicas para a atenuação dos impactos causados pelos longos períodos sem chuva. Para essa região foram investidos recursos financeiros nas realizações de obras de saneamento, tráfego e abastecimento. Na questão referente ao abastecimento e à distribuição de água, podemos citar um bom exemplo de intervenção, qual seja, o canal adutor de água do Rio São Francisco: o canal do Sertão.

O canal do Sertão é a maior obra hídrica executada pelo Governo Federal em conjunto com o governo alagoano; sendo a transposição do São Francisco, a maior. O canal foi pensado para a ampliação dos recursos hídricos do Sertão e do Agreste, áreas que passam por constantes períodos de secas e/ou baixo índice pluviométrico. O processo inicial do canal, isto é, seu projeto, deu-se na década de 1980, ocorrendo o princípio de sua construção no ano de 1992. Porém, por ausência de estudos técnicos mais específicos e mais bem detalhados que provassem sua importância inalienável, as obras ficaram

paradas por dez anos, sendo retomadas apenas em 2002. Assim, para comprovação da viabilidade do canal em Alagoas, foi realizado um amplo e minucioso estudo técnico das áreas, reunindo ministérios, órgãos federais e estaduais, conveniados com a companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba (CODEVASFP).

Segundo o levantamento realizado pelo Governo estadual, contando com o apoio do IBGE, o canal, ao chegar em sua conclusão, contemplará parcialmente 6 microrregiões homogêneas do estado, sendo elas: Serrena do Sertão Alagoano, Alagoana do Sertão Francisco, Santana do Ipanema, Batalha, Palmeira dos Índios e Arapiraca. A obra permitirá alternativas socioeconômicas de engenharia, aproveitando a água da parte da bacia hidrográfica do Rio São Francisco, em uma extensão de 250 quilômetros, tal como apresentado na citação a seguir:

Repercutimos que o objetivo do canal é a garantia do abastecimento de água proveniente da bacia do São Francisco para os municípios do semiárido alagoano, compreendidos no Sertão e no Agreste do estado. O projeto prevê além do abastecimento para consumo humano, a viabilização de água para irrigação de projetos de agricultura e pecuária (SEMARH, 2014).

Em sua totalidade, o canal abrangerá uma área de aproximadamente 13.230,30 km<sup>2</sup>, o que representa 47,36% do Estado, e 42 municípios serão beneficiados diretamente. Nisso, a água do canal não se restringirá à utilização para o abastecimento domiciliar, visto que está prevista para irrigação e abastecimento da agricultura familiar e empresarial, para perímetros irrigados, dessedentação de animais, piscicultura, indústrias e comércio local. Assim, no que ele engloba, o Canal do Sertão, com extensão projetada de 250 km, começa no município de Delmiro Gouveia e está previsto para terminar no município de Arapiraca. Até o km 123 está dividido em 4 trechos, separados por comportas: o Trecho I (0 – 45Km), foi concluído em 2013; o Trecho II (45 – 64 Km), concluído em 2013; o Trecho III (64 – 93 Km), inaugurado em 2015; e o Trecho IV (93 – 123 Km) inaugurado em 2021.

O canal, como obra de suma de importância, reforça o poder das políticas públicas. Ele trouxe e está trazendo transformações regionais, dando oportunidades para os moradores, possibilitando o desenvolvimento da agricultura local, reduzindo o êxodo rural e levando água potável para a criação de cisternas. Ele está interligando os sistemas coletivos de distribuição de água da Companhia de Saneamento do Estado de Alagoas (CASAL) com o Sistema Coletivo da Zona do Agreste (SCA); Sistema Coletivo da Bacia Leiteira (SCB) – Zona de Transição; e o Sistema Coletivo da Zona do Sertão (SCS).



### 3. ORGANIZAÇÃO REGIONAL ALAGOANA

#### 3.1. Região

Dando continuidade ao nosso trabalho, nesta parte começaremos abordando o conceito de região. O conceito de região na geografia foi obtendo diversas definições que variaram conforme a época e o autor. Na obra *Região: uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas*, a autora Bezzi tratou assertivamente das definições que iremos nos valer a partir de agora. Seguindo na linha regional, levando em consideração o que é região, ela realizou o levantamento da divisão regional que hoje conhecemos no Brasil e quais os motivos que foram considerados pelo IBGE ao realizar a delimitação regional do território. Com essa divisão federal já estabelecida, houve a necessidade de realizar também a divisão na esfera estadual, para que os níveis de planejamento se tornassem mais viáveis à administração.

Assim, precisamos salientar que não há uma única forma de se caracterizar região, pois sua fundamentação é ampla. Existem noções em relação ao conceito de região que pertencem a outros domínios, que não apenas o científico. É difícil precisar o conceito de região porque há constantes debates que impossibilitam um acordo sobre a definição do conceito, fazendo com que este varie conforme os autores o ressignificam ao longo do tempo e conforme novas metodologias são utilizadas para o tratamento das divisões espaciais. Falar de região é caminhar em um terreno cheio de labirintos e de armadilhas epistemológicas (BEZZI, 2004).

Gomes (2000) fala que, no senso comum, a noção de região está relacionada a localização e extensão, tendo um uso simplório, como exemplo: a região mais pobre, a região do bairro H. A palavra *região* deriva do latim *regere*, composta pelo radical *reg*. O Império Romano usava o termo *regione* para caracterizar áreas de organização administrativa local, que estariam subordinadas as regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma. As nomenclaturas adotadas pelo Império Romano se davam em relação as regiões de maior poder hegemônico.

As divisões administrativas caracterizavam as primeiras formas de divisão de território, e além de definidora de limites do território, a divisão permitia a autonomia dos poderes do Estado sobre as regiões divididas. Por isso a noção de região era tida como ligada ao sentido de *unidade administrativa*, que permitia definir os limites e a autonomia

de poderes locais. A separação territorial surgiu da ânsia de dominação espacial, assim o recorte espacial serviria para o estabelecimento de uma hierarquia administrativa, e para configurar redes hierarquizadas dos recortes espaciais vigentes. Nisso, as redes hierarquizadas expressariam a relação entre a centralização do poder e os níveis diversos de autonomia de cada unidade da complexa burocracia administrativa da época.

No entanto, na ciência em geral, a noção de região se aproxima de sua etimologia, ou seja, ela é compreendida como uma área sob um certo domínio ou definida por uma regularidade de propriedades que a definem. A tentativa de tornar região um conceito científico traz consigo muitas indefinições e muito do seu uso cotidiano, o que levou os geógrafos a formularem uma definição que se diferenciasse da noção adotada pelo senso comum. Na geografia, a noção de região assume traços complexos e ela toma para si a responsabilidade de produção teórica quando faz de seu conceito um pensamento-chave. Assim, para os geógrafos, a região é uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que a vive e a modifica; é um conceito que nos ajuda numa ampla e detalhada observação dos aspectos que moldam dado recorte do espaço.

Além disso, há um desdobramento advindo do conceito duro, fechado, de região, ou seja, o conceito de região natural. Ele é a ideia de que o ambiente tem um certo domínio sobre a orientação do desenvolvimento da sociedade, e isto trouxe notáveis discussões sobre a determinação do meio natural influenciar diretamente o ser humano e suas atividades. O historiador Lucien Febvre utiliza a ideia de possibilismo para contrapor a ideia de determinação do meio natural: para ele, a natureza pode até ser uma influência, porém é a sociedade que determina e muda o seu meio (GOMES, 2000). Para a geografia, essa concepção possibilista, que conceitua região de uma forma única, é uma concepção que apresenta região como unidade básica do saber e não unidade morfológica e fisicamente pré-construída.

Assim, o que deveria ser levado em consideração, quando tratamos de região em um sentido geral e geográfico, seria as formas civilizacionais, a ação humana e os gêneros de vida. É a geografia que tem por preocupação a distribuição e a localização espacial e isso permite que se criem os elementos-chave na definição de um campo epistemológico próprio a ela. Por esse motivo, região é um conceito, um produto mental, próprio do geógrafo, que nada mais é que uma forma de ver o espaço colocando em evidência os fundamentos da organização característica dele: em função disso, região é um campo

empírico de observação e, ao mesmo tempo, o campo de verificação das relações gerais (GOMES, 2000).

Voltando-nos para Oliveira (1977), que ressalta que região pode ser pensada sob qualquer âmbito da cultura, dadas as diferenças econômicas, sociais, políticas, antropológicas, geográficas, históricas da sociedade, o conceito de região se fundamenta na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes e do conflito social em escala mais geral.

Ademais, conforme a noção crítica de região feita por Oliveira, destacamos o seguinte, segue citação:

Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por consequência uma forma especial da luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição (OLIVEIRA, 1977. p, 29).

Outra consideração muito pertinente ao nosso trabalho, é mais uma das concepções de Oliveira, que fala sobre o planejamento regional surgir como uma “forma” de intervenção do Estado sobre as diferenças entre reprodução do capital em escala nacional e reprodução em escala regional, tomando a aparência de conflitos inter-regionais. Para ele, o planejamento não é a presença do Estado mediador, mas a presença de um Estado capturado (ou não) pela reprodução do capital para forçar a passagem de uma homogeneização, rumo a “integração nacional”. Por isso, para Oliveira, o planejamento não é uma forma “neutra”, ele é uma forma transformada da própria luta de classes em relação as contradições na reprodução global do capital, assim como em relação ao nível das contradições regionais. Em suma, a região não seria um modo de produção ou formação social singular, pois o processo de construção das regiões se dá pelo modo de produção capitalista. Com isso, para nosso autor, as regiões são traduzidas por espaços socioeconômicos onde as formas do capital se sobrepõem as demais, homogeneizando a “região”.

Isto posto, o conceito de região é uma das maiores dificuldades da ciência geográfica. Alguns autores afirmam que a região é o objeto principal da geografia, mesmo que, para alguns, existem enormes dificuldades de se definir o conceito “região”, pela complexidade histórico-epistemológica que carrega consigo. Por isso, conforme citação:

A complexidade teórico-conceitual da região fica maior porque a preocupação com esse conceito e seus diferentes métodos de

investigação não ficam restritos à pesquisa geográfica. O tema é instrumento de análise e operacionalização também por técnicos e cientistas não geógrafos, o que acentua seu caráter multidisciplinar. Além do interesse e das investigações dos técnicos envolvidos no planejamento regional, inúmeras pesquisas são desenvolvidas por diferentes cientistas sociais, preocupados com manifestações regionais, e pelos regionalismos em suas distintas áreas de conhecimento. (BEZZI, 2004, P. 19).

Por conseguinte, Bezzi explana que a partir de 1970 se buscou explicar a organização, a produção do espaço e o conceito regional pelo viés do materialismo histórico, desvinculado do empirismo e da lógica formal. A partir de uma abordagem dialética, a região se tornou um objeto de reflexão e novos enfoques. Assim, o conhecimento da dinamicidade regional firma a ideia de região como uma sucessão de estruturas e processos, que ao se modificarem no tempo, alteram as funções das formas passadas, recriando-as e criando formas regionais concretas. Por isso, ao falarmos de região, não podemos deixar de mencionar Vidal de La Blach. Para ele, a região abarcaria uma análise detalhada do meio físico, das formas de ocupação, das atividades humanas e de como o homem se ajusta à natureza. Segundo La Blach, o olhar sobre a natureza deveria conter uma perspectiva histórica na relação homem-meio, visto que a noção de região deveria estabelecer a integração dos elementos físicos e sociais e acrescentar uma visão sintética de tais elementos definidores. Com isso, La Blach propôs uma divisão para a França, contendo quinze regiões e nelas contendo uma capital regional (BEZZI, 2004).

Por fim, podendo ser interpretado como uma combinação dos fenômenos naturais e a compreensão dos aspectos social e cultural, sendo uma relação entre fenômenos físicos e humanos, a região pode ser distinguida pela paisagem e pela tomada de consciência dela, construindo a identidade regional, a identidade de um povo (LENCIONI, 2014).

### **3.2. Divisão regional brasileira**

Pensando a geografia regional, ela surge como campo teórico e metodológico pelo marco histórico do expansionismo francês em conflito com o Alemão, esse expansionismo se tornou parte da obra de La Blache, que via região como uma entidade real. Suas ideias influenciaram os geógrafos brasileiros na divisão regional do Brasil, realizada pelo IBGE (BEZZI, 2004). A variação da divisão regional começou a existir em 1843 e parou de sofrer alterações em 1941, e ela se deu pelos diferentes critérios adotados por diferentes autores e por certa falta de rigor científico deles, causando confusão em

sua conceituação inaugural, visto que, para os críticos, a região foi tomada como uma divisão ligada ao aspecto natural; para outros, baseou-se em aspectos isolados, considerando regiões orográficas, climáticas, botânicas ou econômicas (BEZZI, 2004).

A divisão regional no Brasil, assumindo sua forma mais atual, deu-se em 1940, quando houve a necessidade de uma única divisão territorial que servisse para fins didáticos e ao mesmo tempo para divulgação de informações estatísticas produzidas pelo *Conselho Nacional de Estatística* (CNE, do IBGE), havendo a preocupação de articular diferentes níveis de divisão regional em grandes Regiões.

A primeira proposta oficial da Divisão Regional foi realizada pelo Conselho Nacional de Geografia (CNG), regulamentada pela resolução nº 72, de 14.07.1941. Essa divisão regional estabeleceu seus objetivos para a divisão do país em cinco grandes regiões. Foi também o CNG, com a resolução de N. 77, de 17.07.1942, que estabeleceu normas para a divisão regional das Unidades Federativas Brasileiras para fins práticos, adotando um quadro básico de divisão; o CNG concluiu que as divisões das unidades federativas, em Zonas Fisiográficas, precisariam de revisões que as deixassem mais próximas de suas características geográficas dominantes. Deste modo, visto que as zonas fisiográficas são fundamentadas no meio físico para diferenciar o quadro regional brasileiro, elas tiveram suas delimitações feitas em 1940 pelo IBGE, para aprofundar o conhecimento do Território Nacional, conforme é corroborado pela citação a seguir:

Os diferentes modelos de Divisão Regional do Brasil formulados pelo IBGE ao longo do Século XX, cabe destacar, não só foram metodologicamente desafiados pela compatibilização possível entre as divisões regional e territorial do País, como também responderam aos diferentes momentos de sua construção pela Instituição. Nesse sentido, o contexto político-institucional no qual ocorre a discussão acerca da Divisão Regional do Brasil pelo IBGE constitui uma etapa inicial de análise das motivações que levaram à elaboração dos três modelos de divisão que o IBGE produziu durante o Século XX. (IBGE, 2017).

O IBGE, no século XX, elaborou divisões regionais que contemplaram o conceito de Zonas Fisiográficas (de 1940 e 1960), Microrregiões Homogêneas (1968) e Mesorregiões e Microrregiões Geográficas (1990). As divisões regionais tiveram várias escalas de amplitude com o passar dos anos. Em 1942, o IBGE fez a agregação de unidades da federação em Grandes Regiões, dessa vez definidas pelas características físicas do território e em seguida denominadas de Região Norte, Região Meio-Norte, Região Nordeste Ocidental, Região Nordeste Oriental, Região Leste Setentrional, Região Leste Meridional, Região Sul e Região Centro-Oeste. Pertinente a isso, segue citação:

Em consequência das transformações ocorridas no espaço geográfico brasileiro, nas décadas de 1950 e 1960, uma nova divisão em Macrorregiões foi elaborada em 1970, introduzindo conceitos e métodos reveladores da importância crescente da articulação econômica e da estrutura urbana na compreensão do processo de organização do espaço brasileiro, do que resultaram as seguintes denominações: Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste, que permanecem em vigor até o momento atual. (IBGE, 1990).

Por conseguinte, referente as delimitações espaciais, podemos dizer que a mesorregião é uma área individual da unidade da federação: ela compreende as formas de organização do espaço geográfico como definidas e determinadas pelo processo social; pelo quadro natural, como condicionante; e a rede de comunicação e de lugares, como elementos de articulação espacial. Foram esses três aspectos que permitiram que essa delimitação espacial tivesse uma identidade regional que fosse construída ao longo do tempo de sua formação. Já a microrregião é a definição de uma parte da mesorregião, que apresenta sua especificidade relacionada a organização do espaço, porém isso não significa dizer que essa área tenha uniformidade de atributos, nem tão pouco que estes são autossuficientes, posto que a identificação das microrregiões é construída pela produção, distribuição, troca e consumo, sendo tais atividades urbanas ou rurais, expressando a organização do espaço em nível micro ou local.

### **3.3. Divisão regional de Alagoas**

Tendo em vista a divisão regional em um sentido amplo, podemos dizer que embora as divisões regionais tenham sido elaboradas como facilitadoras para a organização político-administrativa do território, a divisão regional é deveras recente, tendo sido inicialmente dividida em região fisiográfica (1945) e, mais recentemente, em mesorregião/microrregião (em 1970). Assim, no que tange a divisão alagoana, houve a elaboração de um planejamento estadual que levou em consideração de maneira acentuada o planejamento nacional, sem ultrapassar seus limites político-administrativos, assim como os limites estaduais e municipais.

Alagoas tem 102 municípios e suas divisões regionais levaram em consideração vários aspectos. Foi dívida a partir das zonas fisiográficas, microrregiões homogêneas e mesorregiões homogêneas, levando em consideração a matriz de região de influência. À vista disso, segue citação:

As regionalizações receberam diferentes nomenclaturas, tais como, zonas fisiográficas, microrregiões homogêneas e mesorregiões homogêneas, matriz da região de influência, isto é, hierarquia da rede urbana, regiões metropolitanas, mesorregiões geográficas, microrregiões geográficas, regiões geográficas intermediárias e regiões geográficas imediatas, entre outras, com arquétipos que variam no território estadual. (SILVA, 2021, p. 171).

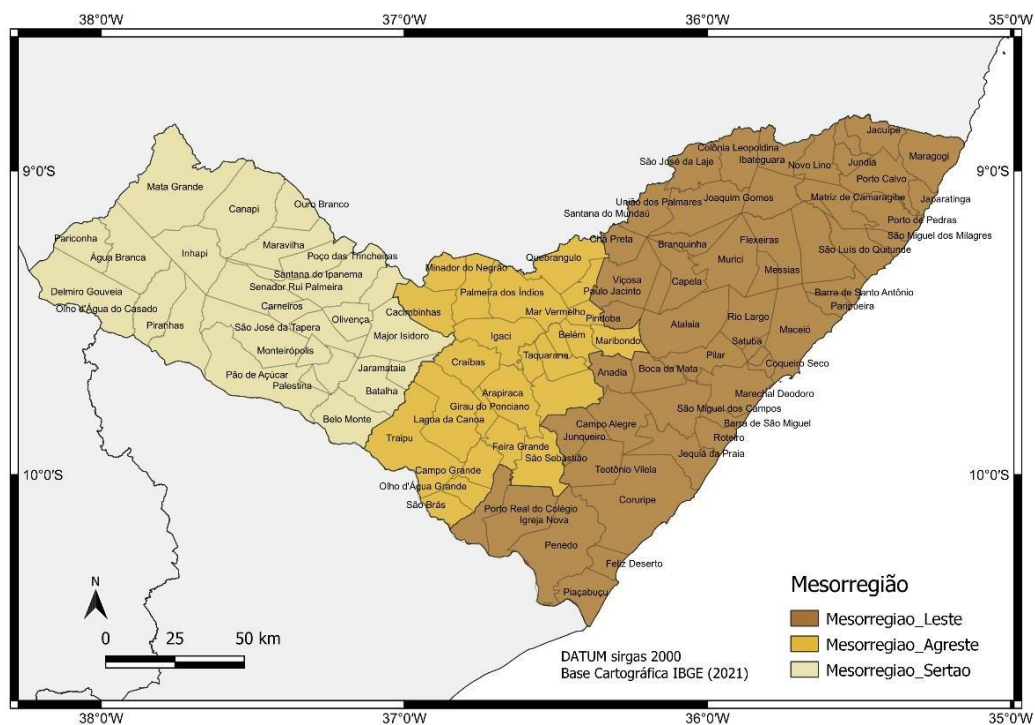
A primeira divisão regional de Alagoas foi realizada por Craveiro Costa, em 1931. Esta divisão foi elaborada na busca por responder as necessidades advindas do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, necessidades estas que se incidem à obtenção de dados sobre as condições gerais do Brasil. A divisão proposta por Costa se limitou as zonas fisiográficas Marítima, Montanhosa ou da Mata, Sertanejas e Sanfranciscana. Essa divisão vigorou até a assembleia geral do CNG, que estabeleceu as normas para a divisão regional das unidades da federação brasileira. A nova divisão brasileira resultou em uma organização em grandes regiões, sub-regiões e zonas fisiográficas. Diante disso, referente ao Estado Alagoano, as zonas fisiográficas resultaram nas divisões denominadas: Litoral, Agreste e Sertão (SILVA, 2015).

Com efeito, em seu trabalho, o autor Silva (2015) nos lembra da divisão regional proposta por Ivan Fernandes Lima. Apesar de não ter sido implementada, a proposta do geógrafo colaborou com a divisão regional elaborada pelo IBGE em 1968. A divisão proposta por Lima incorporou as classificações em zonas fisiográficas, apontadas pela divisão regional de Craveiro (de 1931). Nisso, Lima sugeriu a inclusão do Agreste, Sertão e São Francisco, considerando os municípios localizados às margens do rio São Francisco, como partes integradas à organização regional fisiográfica, como podemos perceber na citação a seguir:

Em seus estudos sobre a delimitação das zonas fisiográficas de Alagoas, Lima (1963) destaca o Agreste como “uma das mais nítidas características do meio geográfico em Alagoas figura-se na zona do Agreste a qual empresta continuamente sua aparência, a grandes extensões da zona do Sertão”. Dessa forma, a região do Agreste constitui por uma área de transição entre a região da Mata e a região do Sertão, apresentando aspectos fisiográficos semelhantes, a exemplo do clima seco na região do semiárido alagoano. Segundo Lima (1962) “este avanço é limitado, pois sofre uma profunda transformação, quando chegam os ventos de sudeste a penetrar no AGRESTE alagoano, atingindo o SERTÃO, modificando o meio ambiente.” Assim, pode-se entender que a região do Agreste sofre influência de ventos de sudeste carregado de umidade, ocasionando chuvas e, desprovido de maior saturação, em parte do ano diminuindo o vapor d’água. Embora, a região do LITORAL e a região da MATA esfriam-se mais fácil e a umidade do oceano é satisfatória para ocasionar chuvas. (SILVA, 2015, p.59).

Assim, o IBGE dividiu Alagoas em três mesorregiões, sendo elas Leste, Agreste e Sertão. A mesorregião Leste abrange 47% do território alagoano, com uma alta concentração humana, e possui 52 municípios. Composta por seis microrregiões, sendo elas Microrregião do Litoral Norte, a de Maceió, da Mata, Microrregião de São Miguel dos Campos e Microrregião Serrana dos Quilombos.

**Figura 3 – Mesorregião Alagoana**



**Fonte:** IBGE (2021)

Execução e adaptação: a autora

A mesorregião do Agreste é a zona de transição do Leste para o Sertão: a área alterna entre climas, pois, em alguns trechos, ele é mais úmido; em outros, mais seco. A área possui 21% do território alagoano, comportando 24 municípios, onde são divididos em três microrregiões próprias, sendo elas a Microrregião Geográfica de Palmeira dos Índios, a Microrregião Geográfica de Arapiraca e a Microrregião Geográfica de Traipu.

A mesorregião do Sertão é um dos trechos do semiárido nordestino, ela é uma área que corresponde 32% do território alagoano, tendo 26 municípios compondo essa divisão. Com o clima quente e seco, a área tem um escasso e mal distribuído regime de chuvas. As microrregiões dessa mesorregião são a Microrregião Geográfica do Sertão do São



Francisco, a Microrregião Geográfica de Batalha, a Microrregião Geográfica de Santana do Ipanema e a Microrregião Geográfica Serrana do Sertão Alagoano.

### 3.4. Atual proposta de divisão do planejamento

A Secretaria de Planejamento do Estado (em 2014) elaborou um plano de divisão regional para facilitar o planejamento. Essa divisão buscou identificar as necessidades e potencialidades de cada região, a partir de uma visão ponderada dos territórios, aprofundando os estudos sobre o capital social e humano de todo o território alagoano, para auxiliar no planejamento e na governabilidade, ampliando as estratégias de desenvolvimento regional.

Diante disso, a elaboração do Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas estabeleceu os parâmetros e as variáveis de base para um recorte espacial projetado e assentado na organização político-territorial do planejamento do Estado, visando a integração da gestão e das políticas estaduais. Tal modelo foi fundamentado na aplicação de um modelo gravitacional que possibilitou a identificação de polos e áreas de influência, baseando-se também no potencial de interação e na hierarquia de atração econômica: identificando padrões na relação das diferentes regiões e microrregiões.

Assim, a divisão foi realizada se baseando em dois movimentos importante: a polarização e a regionalização. O primeiro, a polarização, é uma análise de uma série de municípios-polo, identificando sua importância socioeconômica efetiva ou potencial e onde se localizam no território. Já a segunda (regionalização), após eleito os municípios-polo, é a vez de determinar suas regiões de influência, permitindo assim a indicação dos municípios que deveriam compor cada uma das regiões de planejamento sugeridas. As divisões ficaram estabelecidas pelas regiões do Agreste, do Alto Sertão, do Baixo São Francisco, da Região Metropolitana, da Região Norte, da Região do Planalto da Borborema, da Região Serrana dos Quilombos e da Região dos Tabuleiros do Sul.

A seguir, ao destacarmos as regiões divididas, falaremos sobre as principais características de cada uma delas, com seus municípios-polo e regiões de influência:

- a) A **Região do Agreste** é polarizada por Arapiraca, principal centro de comércio e serviços do interior do estado, cidade com forte crescimento populacional e

econômico nos últimos anos. Com seu entorno tradicionalmente ligado à produção de fumo e a pequena propriedade rural, Arapiraca se diversificou e, hoje em dia, concentra e distribui fluxos importantes em todo o Agreste e Sertão alagoanos;

- b) A **Região do Alto Sertão** é polarizada por Delmiro Gouveia, centro urbano de crescimento recente e com grande importância regional em sua estrutura de comércio e serviços. Aproveitando as dinâmicas vindas do Estado da Bahia e dos investimentos de grande porte do setor de energia, Delmiro possui também crescente vocação para indústrias de pequeno porte;
- c) A **Região do Baixo São Francisco**, banhada pelo Velho Chico e pelo litoral oceânico, tem em seu patrimônio natural, cultural e arquitetônico, características marcantes. Com sua história marcada pelo fato de ter sido importante entreposto comercial entre o norte e o sul do Brasil, a cidade de Penedo ainda mantém um papel microrregional importante, e deve ser objeto de políticas específicas que a valorizem como centro de serviços e centro polarizador do turismo regional;
- d) A **Região Metropolitana** tem como uma de suas características principais a convivência entre diversas atividades econômicas. Polarizada pela capital, e fortemente dependente de sua estrutura de comércio e serviços (que em grande medida impactam todo o Estado), podemos encontrar nesse território também um importante complexo industrial, a presença da economia da cana-de-açúcar e forte atividade turística;
- e) A **Região Norte** é composta por dois territórios com características distintas, cuja articulação rodoviária e proximidade com as dinâmicas provenientes do Estado de Pernambuco criam um conjunto de potencialidades de articulação, fator determinante para o desenho de políticas públicas de desenvolvimento regional que busquem sua integração;
- f) A **Região do Planalto da Borborema** deve ser entendida como uma região em transição. O movimento da pecuária de leite (e de sua indústria associada), acompanhando movimentos verificados em outros estados do Nordeste, tem se inclinado cada vez mais para essa região, ainda que associados com a importância da mesma atividade em todo o Agreste e Sertão;
- g) A **Região Serrana dos Quilombos** se destaca pela riqueza de seu patrimônio histórico e paisagístico. Cenário de um dos episódios mais marcantes e relevantes

da história do país – a constituição e a vida do Quilombo dos Palmares –, essa região vem perdendo relativa importância na sua atividade econômica principal: a cana-de-açúcar;

- h) A **Região dos Tabuleiros do Sul** reflete a importância crescente de dois potenciais municípios-polo do Estado: São Miguel dos Campos e Coruripe. Formalmente polarizada por São Miguel, essa região deve ser entendida, na prática, como bipolarizada.

#### **4. DESENVOLVIMENTO DO ESTADO ALAGOANO**

Até aqui compreendemos que a divisão regional se tornou um instrumento de planejamento, tendo como desafio aspectos socioeconômicos e históricos, mas é necessário também dizer que o planejamento deve estar em absoluta consonância com a divisão regional, para que ele possa de fato nortear as ações socioeconômicas estaduais. Desse modo, em 2014, a atual Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico (SEPLANDE) coordenou o processo de organização das regiões de planejamento, regiões instituídas pelo Decreto nº 30.157, de 29 de janeiro de 2014, com o intuito de identificar as necessidades e potencialidades de cada região a partir de uma visão dos diversos territórios, para integração da gestão e das políticas públicas estaduais. Sendo assim, falaremos sobre os índices de desenvolvimento humano de Alagoas, levando em consideração os dados do censo de 2010. Tais dados são importantes para compreendermos a fragilidade e dificuldades vivenciadas pelo Estado. O IDH permite que obtenhamos uma visão clara das problemáticas que deveriam ser trabalhadas pelo governo do estado.

##### **4.1. Índice de Desenvolvimento Humano**

O IDH foi criado, inicialmente, para medir o desenvolvimento humano dos países, considerando renda, educação e longevidade. Esses três subíndices são medidos através do cálculo de pesos iguais na apuração final, obtido por média aritmética dos subíndices de renda, longevidade e educação. Todavia, a amplitude do IDH não permite uma análise mais aprofundada das dificuldades regionais. Pensando nisso, ele foi adaptado e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) adequa a metodologia global ao contexto do país e aos indicadores nacionais que foram denominados para avaliar de forma mais adequada o desenvolvimento dos municípios, continuando os três subíndice do IDH global: saúde, educação e renda. O IDHM é um número que varia entre 0,000 e 1,000. Quanto mais próximo de 1,000, maior o desenvolvimento humano de uma localidade. O IDHM de Alagoas era 0,683, em 2016, obtendo o posicionamento na faixa de Médio de Desenvolvimento, ocupando a 27ª posição entre as 27 unidades federativas.

Nisso, cabe-nos falar sobre as diversas dimensões que estão estreitamente relacionadas com essa Média de Desenvolvimento, ou seja:

- **Dimensão renda**

No IDHM, a dimensão de renda é medida pela renda mensal per capita, ou seja, é considerada a renda mensal dos indivíduos residentes do lugar, expressa em reais. Esse indicador analisa a capacidade dos habitantes do lugar de garantir um padrão de vida e de assegurar suas necessidades básicas. Os valores são obtidos das respostas ao questionário da amostra do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – contínuas para o período intercensitário. Em nível nacional, utiliza-se o PIB per capita como medida do aspecto econômico para o cálculo do IDH, assim a renda per capita mensal em Alagoas era de R\$ 432,56 em 2010.

- **Dimensão longevidade**

Essa dimensão é medida pela esperança de vida ao nascer. Ela considera o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantendo os padrões de mortalidade observados em cada período. A esperança de vida ao nascer – marcador do índice – sintetiza as condições sociais, de saúde e de salubridade de uma população, pois considera as taxas de mortalidade em suas diferentes faixas etárias. Todas as causas de morte são contempladas para se chegar ao indicador, tanto doenças quanto causas externas, tais como violência e acidentes. Os dados do censo mostram que, em 2010, Alagoas tinha o indicador de longevidade de 0,755; através de amostragem, em 2017, esse número subiu para 0,783.

- **Dimensão Educação**

A dimensão da educação é medida pela escolaridade da população adulta e pelo fluxo da população jovem matriculada nas escolas. De forma resumida, essa medida trabalha com as taxas de alfabetização e de analfabetismo. Para a população adulta, a medição é realizada pelo percentual da população de 18 anos ou mais com o ensino fundamental completo. Por outro lado, para a população jovem, é medido o percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola; o percentual de jovem de 15 a 17 anos com fundamental completo; e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo. O nível

escolar da população adulta reflete a funcionalidade do sistema educacional, e tal população, em relação ao índice, deve caucionar ter completado ao menos o ensino fundamental.

Assim, alguns aspectos importantes são levados em consideração a respeito dos indicadores do fluxo escolar da população jovem em idade escolar, ou seja, a entrada no sistema educacional; a finalização do primeiro ciclo do fundamental, apenas na modalidade regular; e a conclusão do ensino fundamental e do ensino médio. Nisso, os indicadores alagoanos mostram que o estado, segundo o Censo Demográfico de 2010, teve percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola de 88,74%. Os dados de crianças de 11 a 13 anos, frequentando os anos fundamentais, foram de 81,57%. Já os dados de jovens de 15 a 17 anos, com ensino fundamental completo, foram de 39,56%; e os jovens de 18 a 20 anos, com ensino médio completo, foram de 25,86%.

Em 2017, utilizando os dados da PNAD, o percentual das crianças de 5 a 6 anos na escola continua positivo, de 95,57%. Para crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, o percentual também segue alto, de 88,39%. Os jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo têm um certo crescimento, pois percentual foi de 57,70%. Por fim, os jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo também se destacaram por um percentual positivo, de 43,95%.

Contudo, de acordo com os dados do censo de 2010, Alagoas contou com apenas um município com o IDHM alto, qual seja, Maceió. Ele é o único município com o índice no valor de 0,735, sendo o melhor resultado do Estado. Com os percentuais mostrados no censo de 2010, Alagoas ainda possuía 13 municípios com o IDHM médio; 86 municípios com índice baixo; e 2 municípios com índice muito baixo: sendo eles Inhapi, com 0,484, e Olivença, com 0,493.

#### ▪ **Informações Econômicas**

Para falamos dos aspectos econômicos do estado de Alagoas, será necessário levarmos em consideração seus problemas estruturais. Por isso, ao passo que é produtora de pouca riqueza, possuindo uma má distribuição de renda, Alagoas combina coisas determinantes para a compreensão de outros fenômenos regionais. Isto é, em sua economia, o estado possui um número baixo de indústrias; a agricultura, com predominância de monocultura, traz pouca diversidade de cultivo; e uma rede de

comercio e serviços, com forte presença da economia informal e pouco desenvolvida, não é capaz de gerar consideráveis vagas de emprego.

Alagoas é um dos estados com mais concentração de renda, ainda que, em 2015, tenha tido uma das reduções mais aceleradas da concentração de renda da região Nordeste. Esse indicador negativo trouxe consigo a dificuldade de acesso aos bens sociais. Outra questão importante para entendermos os problemas estruturais de Alagoas é a baixa empregabilidade dos setores diferentes do estado. Este problema implica na necessidade de maior participação do estado, pois, até o presente momento, ele é o setor que mais emprega em Alagoas. O quadro de funcionários contratados pelo governo estadual foi crescendo ao longo do tempo, exemplos: em 2004, eram 73.000 mil; em 2016, eram 168.240 mil.

No século XX, a economia era dependente das atividades agrícolas ou agroindustriais, e isso refletiu no baixo número de assalariados. A questão agrária em Alagoas é marcada por uma estrutura fundiária problemática, em que há a concentração das terras mais férteis nas mãos de grandes estabelecimentos que imprimem um modelo agrícola centralizador de produção, sendo responsáveis por monoculturas como a da cana-de-açúcar. A estrutura estadual é atrasada, polarizada e com alta concentração fundiária, aqui a agricultura familiar é sufocada. A agricultura familiar tem uma característica de policultura, produz a maior parte do arroz, feijão, mandioca e milho que abastece o estado, assim como é responsável pela maior parcela produtiva de horticultura e floricultura, fazendo com que, por conta de tais produções, não precisemos realizar importações desses produtos.

Por outro lado, a agricultura não familiar produz mais de 90% da produção de cana-de-açúcar e é responsável por 60% do valor da produção agrícola do Estado. Já a pecuária é bovinocultura de criação extensiva, com foco na produção de leite. Ela é responsável pela ocupação de uma área de 900 mil hectares, sendo uma área maior que a cana-de-açúcar. Outras criações extensivas, isto é, avicultura e suinocultura, tiveram uma desaceleração do crescimento, muito em parte por causa da produção de outros estados do país.

Sendo assim, a população urbana de Alagoas, em 2010, era de 2.297.860: a densidade demográfica chegou a 112,33 hab/km<sup>2</sup> e um dos responsáveis por esse crescimento foi a migração do campo para as cidades. Esse crescimento rápido ampliou o déficit habitacional, aumentando a especulação imobiliária, o que levou ao crescimento de dois

setores urbanos: os bairros periféricos da capital (e das demais cidades) e aglomerados subnormais da capital. Devido as várias dificuldades encontradas no estado, o IBGE, em 2015, publicou que 919 mil alagoanos residem em outros estados, representando 28% da população residente. O saldo migratório entre os que vêm morar e os que saem para outro estado, em busca de oportunidades, continua sendo um saldo negativo para Alagoas. Realizar mudanças positivas na economia garante que a população residente permaneça e que atraia novos contingentes de trabalhadores. A urbanização criou uma realidade na qual o setor terciário ocupa dois terços da área econômica alagoana, marcado pela forte presença do setor de serviços. Ainda que haja essa forte presença do setor de serviços, a economia informal emprega ou dá ocupação para dois de cada três trabalhadores urbanos.

Alagoas tem uma situação de concentração espacial de renda muito parecida com a nacional, dado as devidas proporções. Com 102 municípios, apenas 10 municípios detêm 70% da riqueza do estado, sendo a capital responsável por 44% do que é produzido em Alagoas. A razão disso é que nessas 10 localidades estão concentradas as populações industriais do estado, o setor de serviço mais dinâmico, a construção civil, o comércio mais ativo e a agricultura moderna (principalmente voltada para exportação). Os grandes municípios têm áreas de influência que correspondem as suas capacidades de oferecer serviços médicos, bancários, educacionais e comerciais, às localidades vizinhas, transformando-se em centros dinâmicos sub-regionais, como é o caso de Arapiraca, na região fumageira; Delmiro Gouveia, no sertão; Palmeira dos Índios, no agreste; Penedo e Coruripe, no litoral sul (CARVALHO, 2016).

Com uma alta concentração de terra e de renda, Maceió comporta um terço da população total de Alagoas: centralizando quase toda a administração federal e estadual, além da sua própria. Com poucas indústrias, a maior parte delas se concentra em Maceió. Assim, a capital, pela sua produção de riqueza, traz para si vantagens competitivas, pois obtém a melhor infraestrutura e mercado consumidor amplo, o que facilita o ingresso de novas empresas, elevando ainda mais a concentração de riquezas. Maceió tem hoje um setor de serviços e rede comercial que abrange todas as regiões do território, incorporando mão de obra das demais regiões. A baixa inserção industrial reflete em sua economia, pois essa baixa inserção resume os mais de 90 mil funcionários públicos.

A falta de alternativas no interior do estado e a dinâmica econômica municipal, com superioridade acima da média estadual, tem penalizado Maceió com uma forte imigração direta do campo e com deslocamentos das cidades do interior alagoano em direção à



capital. A cidade multiplicou em 28 vezes a sua população de 1900 a 2010. A cidade de Maceió tem uma densidade demográfica de 1.854,10 hab/km<sup>2</sup>, ocupando a 17<sup>a</sup> posição de cidade mais populosa do país. Diante disso, a acelerada da urbanização, o crescimento dos bairros e a criação de novos núcleos habitacionais, cada uma dessas questões, trouxeram profundos problemas sociais para a cidade. Mesmo sendo a cidade mais rica do estado, o orçamento municipal, as verbas estaduais e os programas federais, cada um desses aspectos positivos, não conseguiram atender todas as demandas da população por emprego, habitação, educação, saúde, transporte e infraestrutura urbana. No mais, esse crescimento acelerado aconteceu de forma desigual e é notório nos aglomerados subnormais das áreas de risco localizadas nos bairros pobres e periféricos.

Alagoas ocupa a 8<sup>a</sup> posição dos menores PIBs, com R\$ 59 milhões. Segundo Carvalho (2016), a dificuldade financeira é explicada através da sua herança histórica e é conhecida por dois fatores: primeiro, a crise fiscal brasileira nos anos 80, em que houve a diminuição da transferência de recurso da União para os investimentos do estado, que levou Alagoas a aumentar a sua dívida pública; segundo, pela crise do setor sucroalcooleiro. A desaceleração do setor a partir de 1986 e a dificuldade de apoio e financiamento fez com que o setor açucareiro buscasse suporte com o governo Estadual. A inadimplência com a extinta Companhia Energética de Alagoas (CEAL), com o Banco Estadual, com o Banco da Produção do Estado de Alagoas (Produban), ajudaram no aumento das dívidas do estado alagoano. A crise fiscal e a perda da contribuição fizeram com que Alagoas não tivesse a possibilidade de realizar investimentos, com uma dívida que a fez realizar um acordo com a secretaria do Tesouro Nacional, no qual houve a transferência da dívida financeira do estado à União, repassando a maior parte de seus débitos, assumindo o compromisso de transferir, durante 360 meses, 15% de sua receita corrente líquida para Brasília. Em razão disso, em 2014, a dívida alagoana atingiu o valor de R\$ 9 bilhões, e somente com os juros, encargos e amortização da dívida, foram pagos 5 bilhões em quase oito anos. Em 2016, através de uma renegociação da dívida, ficou no valor de R\$ 9,2 bilhões: sendo pagos R\$ 420 milhões em encargos e R\$ 133 milhões correspondente ao pagamento de juros.

## 4.2. Programas realizados e suas principais características

A frágil economia alagoana acabou por demandar um maior suporte do Governo Federal. As intervenções federais permitiram que o estado conseguisse enfrentar as dificuldades sociais com os programas de transferência de renda e assistenciais. As assistências permitiram mudanças no quadro social, realizando melhorias na saúde, educação e possibilitando uma melhoria na economia, pois a injeção de recursos monetários movimentou as atividades econômicas do estado. Portanto, falaremos um pouco mais sobre essas políticas logo abaixo:

- a) **Bolsa família:** nasce como estratégia de inclusão social e desenvolvimento econômico, destinado ao combate à pobreza. Ele ajudou a desenvolver ações após a unificação dos programas sociais *Bolsa escola*, *Bolsa alimentação*, *Programa Nacional de Acesso à Alimentação*, auxílio gás e Cadastramento do Governo Federal. Sancionado pela Lei nº 10.836/2004, tendo o objetivo de transferência de renda, condicionalidades e programas complementares, presente nos 102 municípios alagoanos, o programa destinou 70 milhões de reais, mensalmente, a 418 famílias alagoanas, injetando no mercado 840 milhões de reais por ano;
- b) **Crédito Rural:** O *Programa Nacional da Agricultura Familiar* (Pronaf) foi o financiamento destinado para custear e investir na implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando geração de renda e melhoria quanto ao uso da mão de obra familiar. O Pronaf em Alagoas possibilitou uma certa estabilidade da agricultura familiar: produtora de culturas comerciais e de subsistência no campo alagoano. O Agroamigo segue sendo o programa de microfinança rural do Banco do Nordeste que contribuiu para a melhoria do perfil social e econômico das famílias do campo, destinado a agricultores que estão enquadrados no Pronaf. Foram investidos 546 milhões no setor rural alagoano pelo Banco do Nordeste, em que 71,5% foram direcionados a agricultores familiares, mini e pequenos produtores. Outro programa é o Microcrédito, que é um empréstimo para pequenos empreendedores, ele foi criado para incentivar microempreendedores e promover o crescimento de renda, como no caso do Crediamigo. A disponibilização de

- crédito para os microempreendedores permitiu que Alagoas tivesse, em 2015, 143.050 micro e pequenas empresas ativas do estado;
- c) **FNE:** *Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste* foi criado em 1988, com objetivo de ser uma fonte de recursos para o financiamento das atividades produtivas afim de contribuir com o desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Os beneficiários desse programa são os produtores, as empresas, as associações, as cooperativas de produção de alguns setores: agropecuário, turismo, de mineração, indústria e agroindústria regionais. Alagoas recebeu até agosto de 2022 entorno de R\$ 1,12 bilhão em recursos;
  - d) **Prodetur:** É um programa do Ministério do Turismo, que visa contribuir para a estruturação dos destinos turísticos brasileiros, pelo fomento ao desenvolvimento local e regional, por meio de parcerias com estados e municípios. Foram investidos em 2004 o total de 670 milhões em obras de infraestrutura e capacitação;
  - e) **BNDES:** O *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* foi fundado em 1952 pelo Governo Federal, e realizou financiamento e investimentos em todos os segmentos da economia;
  - f) **Programa de Aceleração do Crescimento:** O PAC foi criado em 2007 com o foco na modernização e ampliação da infraestrutura do país e na melhoria da qualidade de vida, isso com uma parceria do setor público e privado. A primeira etapa do programa se deu no período de 2007-2010, com investimento de R\$ 500 bilhões. Na segunda fase, em 2014, investimentos em energia, transporte, água, Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã, chegaram em R\$ 950 bilhões, realizando 1.135 obras no estado alagoano.
  - g) **Programa Estadual do Leite:** O Programa do Leite em Alagoas foi criado em 2002 e beneficia mais de 80 mil famílias que vivem abaixo da linha da pobreza (nos 102 municípios do estado). Cada família assistida recebe 4 litros de leite por semana e essa distribuição é feita seguindo os critérios estabelecidos pelo Programa: indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricionais detentores do número de identificação social NIS, com perfil Bolsa Família. O Programa do Leite conta com vários parceiros: prefeituras municipais do estado, Conselhos Municipais e Conselho Estadual de Assistência Social, cooperativas de pequenos produtores rurais, entre outros.

- h) **Programa Luz para Todos:** O Governo Federal iniciou em 2004 o “Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos” com o objetivo de levar energia elétrica para a população do meio rural. O Programa foi coordenado pelo Ministério de Minas e Energia com participação da Eletrobrás. O programa investiu, até 2014, 500 milhões com recursos do Ministério de Minas e Energia, que contribuiu com 75% do valor, e com a contribuição de 25% da Eletrobras, para que 95 mil famílias tivessem acesso à energia em suas residências. Até 2016, mais 5 mil ligações foram realizadas.
- i) **Programa Estadual de Arranjos Produtivos Locais:** Os APLs são o resultado de uma política pública de estado para estimular e apoiar a auto-organização produtiva de aglomerações setoriais e para promover o desenvolvimento dos territórios. Arranjos Produtivos Locais são o conjunto de empresas, produtores e instituições que, em um mesmo território, mantêm vínculos de cooperação. A Secretaria Estadual do Planejamento e SEBRAE realizou uma parceria que organizou 27 conjuntos de empresas, principalmente micro e pequenas empresas especializadas e identificadas como capazes de criar polos dinâmicos em todo o território alagoano.
- j) **Fundo de Combate à Pobreza:** É um tributo instituído para minimizar as desigualdades sociais entre os estados, contribuindo para uma qualidade de vida mais justa para todos os brasileiros. Seu valor e cobrança está conectada ao ICMS (Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), de forma a funcionar como uma alíquota adicional no recolhimento tributário.

## 5. CONCLUSÃO

Em síntese, esse trabalho destacou inicialmente a área do Nordeste, salientando suas características físicas e ressaltando as dificuldades enfrentadas pela ausência de chuvas por longos períodos. À vista disso, a região incorreu um histórico de secas datadas desde o período colonial e que tem se destacado conforme o aumento da ocupação das áreas, sendo hoje a região semiárida mais povoada do mundo, com mais de 27 milhões de brasileiros. Daí, os períodos cíclicos das secas são sentidos a partir da ocupação territorial e do crescimento populacional da região, pois a população que habitava e, em boa parte, segue habitando a região sofre com o impacto das secas. Com uma baixa pluviosidade e tendo a maior parte dos rios perenes, os moradores sentiram e ainda sentem os impactos dos períodos secos, visto que os corpos d'água ainda são escassos. Chegando a faltar água para plantação, para os animais e para o consumo, mesmo com as assistências à população local, o lugar ainda propício à evasão dos populares em relação as calamidades que o afligem.

A convivência do Nordeste com os períodos secos nunca foi harmoniosa, causando limitações ao seu desenvolvimento e gerando uma necessária intervenção federal no âmbito das políticas públicas. Visando a compreensão territorial do país, sem excluir os aspectos econômicos, físicos e culturais, o IBGE pensou a atual divisão brasileira, sendo esta divisão algo que permitiu maior visibilidade a região Nordeste e o seu problema com a seca. Nisso, o conceito de região foi sendo moldado pelos diversos autores que buscaram uma melhor forma de conceituar este objeto de análise da geografia, e isso refletiu nas divisões regionais do país. Tal divisão possibilitou a análise da realidade brasileira com base nos levantamentos regionais, e a partir desse apuramento foi possível projetar e executar obras que levaram a população a acessar água para suas necessidades diárias. A criação de órgãos como a Sudene e o DNOCS se mostraram fundamentais no desenvolvimento da região, ainda que houvesse registros de corrupção e privilégios na excursão de obras. As políticas decorrentes destes órgãos, de certo modo, foram tomadas como uma forma de políticos se manterem no poder com o voto de cabresto. Ainda assim, o Nordeste viu sua realidade mudar com programas como Luz para Todos, a construção de cisternas, açudes e diversos outros programas.

Em Alagoas não houve significativa discrepância em relação ao Nordeste enquanto um todo. No entanto, ela enfrentou dificuldades econômicas e sociais ao longo dos anos após o declínio do setor sucroalcooleiro, mesmo alcançando melhorias oportunas em sua trajetória. Os seus indicadores, quando comparados a outros estados do País, tornou evidente seus atrasos quando do período de declínio, fazendo com que as dificuldades no desenvolvimento do Estado não ficassem marcadas apenas pelo fato dos problemas das secas na região, mas também pela má administração pública.

Tendo 38 municípios na área semiárida delimitada pela Sudene, Alagoas chegou a um PIB de 59 milhões e uma situação de desigualdade econômica. Sua capital, Maceió, foi o único município que possuiu um IDHM alto, com o índice de 0,721. Os dados do censo de 2010 mostraram que ainda temos dois municípios com o Índice de Desenvolvimento muito baixo, medindo 0,4. Se analisarmos e compararmos os dados do censo de ano 2000, podemos notar que em 10 anos Alagoas obteve uma significativa mudança, principalmente social. Em 2010, os dados do levantamento do IBGE, mostram que tínhamos 4 municípios com índice baixo e os outros 98 com índice muito baixo, o que reitera a afirmativa do rápido crescimento estadual. Em parte, essa mudança socioeconômica foi o resultado das políticas públicas de incentivos fiscais realizadas pelo governo federal.

Em suma, chegamos à conclusão de que ainda há muito que ser feito, e que as políticas federais, em consonância com políticas e práticas estaduais efetivas, são capazes de mudar o quadro social negativa que ainda vivemos em nosso estado.

## 6. REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Aziz Nacib. **Os domínios de natureza do Brasil**: potencialidades paisagísticas. 8ª Edição. São Paulo: Ateliê Editorial, 2021.

AtlasBR Alagoas, NORDESTE, IDHM. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/uf/27#idhm-all>. Acesso em: 5 nov. 2021.

BEZZI, Meri Lourdes. **Região**: uma (re)visão historiográfica- da gênese aos novos paradigmas. Santa Maria: Editora UFSM, 2004.

CABRAL JÚNIOR, J. B.; BEZERRA, B. G. Análises da evapotranspiração de referência e do índice de aridez para o Nordeste do Brasil. **REGNE**, v. 4, n.1, p. 71-88, 2018.

SILVA, P. R. de F.; SILVA, W. M. da. Do Território da Seca à Territorialização do Canal do Sertão em Alagoas. **Geo UERJ**. Rio de Janeiro, n. 36, fev. 2020.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular**: uma via de modernização para Alagoas. 7ª Edição. Maceió: EDUFAL, 2016.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Formação histórica de Alagoas**. 4ª Edição. Maceió: EDUFAL, 2016.

CORRÊA, R. L.; GOMES, P. C. da C.; CASTRO, I. E. de. **Geografia**: Conceitos e temas. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

FERREIRA, G. A.; MELLO, G. da S. Principais sistemas atmosféricos atuantes sobre a região nordeste do Brasil e a influência dos oceanos Pacífico e Atlântico no clima da região. **Revista Brasileira de Climatologia**. Curitiba, v. 1, n. 1. p. 15-28, 4 dez. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/revistaabclima/article/view/25215/16909>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). **CPDOC | FGV**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-do-desenvolvimento-do-nordeste-sudene>>. Acesso em 20 jan. 2022.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias: 2017** / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **REGIC - Regiões de influência das cidades: 2018** / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 187 p.

IBGE. **Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas** / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 1990.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

LIRA, Fernando José de. **Formação da Riqueza e da Pobreza de Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2007. 320 p.

MENEZES, Edith Oliveira de; MORAIS, José Micaelson Lacerda. **Seca no Nordeste: desafios e soluções** / Coordenação Wanderley Loconte. 3ª Edição. São Paulo: Atual, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PORTELA, Fernando; ANDRADE, Joaquim Correia de. **Secas no Nordeste**. 19ª Edição. São Paulo: Ática, 2004.

POMPONET, A. S. 100 anos de DNOCS: marchas e contramarchas da convivência com as secas. **Conj. & Planej.**, Salvador, n.162, p.58-65, jan./mar. 2009.

REBOITA, M. S. Causas de Semi-aridez do Sertão Nordestino. **Revista Brasileira de Climatologia**. N.19, p. 254-276 jul/dez. 2016.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

Seplag. **Indicadores Básicos de Alagoas**. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017. 97 p.

Seplande. **Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas**. Maceió: Seplande, 2014. 66p.

SILVA, Jilyane Rose Pauferro da. A Geografia de Alagoas por Ivan Fernandes Lima, de 1965. João Pessoa, 2015. Dissertação de Mestrado UFPB/CCEN.



SILVA, Paulo Rogério de Freitas. **Configuração espacial de Alagoas**. Sobral Ceará: Sertão cult, 2021. 230 p.

OLIVEIRA NETO, Manoel Nascimento de. **As novas configurações regionais de Alagoas: das microrregiões geográficas (1990) as regiões geográficas imediatas (2017)**. 2022. 74 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

SOUZA, Damião Oliveira Souza. **Uma trajetória da dívida pública no Brasil**. 2017. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Unidade Santana do Ipanema, Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Alagoas, Santana do Ipanema, 2018.