

O Desenvolvimento da Região Nordeste nos Anos Pós-Sudene
(2000-2016)

*The Northeast Region Development in the Post-Sudene Years
(2000-2016)*

*El Desarrollo de la Región Nordeste en los Años Post-Sudene
(2000-2016)*

Cícero Péricles de Oliveira Carvalho*

RESUMO

Este artigo trata da economia nordestina nos anos após a extinção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 2000. A economia nordestina é, provavelmente, a mais analisada das regiões brasileiras. Os anos do período colonial e imperial permitiram a formação do “complexo econômico nordestino”. No século XX, a região foi integrada à economia nacional primeiro pela articulação comercial, comandada pelo centro industrializado no Sudeste e, nos anos de atuação da SUDENE (1960-2000), integrou-se de forma produtiva à economia brasileira. Na primeira década e meia da era pós-SUDENE (2000-2015) tem alcançado taxas maiores de crescimento econômico, comparadas à média nacional, e apresentado melhorias expressivas nos seus indicadores sociais. O artigo busca, assim, compreender quais elementos influenciaram esse novo tipo de desenvolvimento que, no século atual, fizeram a região diminuir lentamente as diferenças, ainda grandes, em relação às demais regiões.

Palavras-chave: Nordeste. Desenvolvimento regional. SUDENE. Pobreza.

ABSTRACT

This article addresses the northeastern Brazilian economy—probably the most studied one in the country—after the extinction of the Superintendency for the Northeastern Development (SUDENE) in 2000. The colonial and imperial years set the conditions for the “Northeastern economic complex” to develop. In the twentieth century, the region was integrated into the national economy, first by a commercial articulation driven by the industrialized southeastern Brazil. It was afterwards, in the SUDENE years (1960-2000), that the region was productively integrated to the Brazilian economy. In the fifteen years that followed the extinction of SUDENE (2000-2015), the region has achieved higher rates of economic growth as compared to the national average, with a significant improvement in social indicators. Our article thus aims to understand which elements have influenced such new form of development that, in the present century, allowed northeastern Brazil to have its inequalities to other regions of the country, which, although still significant, reduced.

Keywords: Northeastern Brazil. Regional development. SUDENE. Poverty.

* Economista, Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Doutor em Economia pela Universidade de Córdoba, Espanha. Professor Associado na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, Alagoas, Brasil. Email: cicerovalho@uol.com.br

Artigo recebido em abr./2018 e aceito para publicação em maio/2018.

RESUMEN

Este artículo trata de la economía del nordeste de Brasil en los años siguientes a la extinción de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), en el año 2000. La economía del nordeste de Brasil es, probablemente, la más analizada entre las regiones brasileñas. Los años del período colonial e imperial permitieron la formación del “complejo económico del nordeste”. En el siglo XX, la región fue incorporada a la economía nacional, inicialmente por la articulación comercial, comandada por el centro industrializado en el sureste y, en los años de actuación de la SUDENE (1960-2000), se integró de manera productiva a la economía brasileña. En la primera década y media de la era post-SUDENE (2000-2015), ha alcanzado tasas mayores de crecimiento económico, en comparación al promedio nacional, y presentado mejoras expresivas en sus indicadores sociales. El artículo busca comprender qué elementos influyeron en este nuevo tipo de desarrollo que, en el siglo actual, hicieron que la región disminuyera, poco a poco, las diferencias, todavía grandes, con relación a las demás regiones.

Palabras clave: Nordeste. Desarrollo regional. SUDENE. Pobreza.

INTRODUÇÃO

A economia da Região Nordeste apresentou, no período de 2002 a 2015, uma expansão de suas atividades superior àquela observada na economia brasileira. O PIB regional cresceu a uma média anual de 3,3%, enquanto o País obteve taxas médias de 2,9%. Neste período, a participação relativa do PIB nordestino no produto nacional passou de 13,1% para 14,2%, atingindo seu maior percentual de participação, registrado na série “Contas Regionais”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017).

Neste espaço de tempo, o PIB *per capita* cresceu 33,6% contra 25,4% do nacional, alcançando 51% do PIB *per capita* brasileiro, confirmando o dado de 2014, em que o Nordeste rompia uma barreira histórica. Sem dúvida, um desempenho convergente com a economia nacional, mas ainda distante do ritmo necessário para se aproximar da sua representatividade populacional, que é de 28% da brasileira.

Nesse mesmo período, os indicadores sociais nordestinos também mostraram resultados positivos, principalmente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O relatório “O IDHM Brasileiro”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), analisou as variações do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal das regiões brasileiras entre os anos 1991, 2000 e 2010. De 1991 a 2000, o crescimento do IDH municipal foi mais elevado no Centro-Sul do Brasil. No entanto, de 2000 a 2010, as duas regiões mais pobres do País – Norte e Nordeste – apresentaram um crescimento maior de seu IDHM do que o aumento verificado no Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

O hiato de desenvolvimento entre a macrorregião brasileira com IDHM mais alto, a Região Sudeste, e aquela com IDHM mais baixo, a Região Nordeste, registrou um ligeiro aumento entre 1991 e 2000, ampliando a diferença entre as duas regiões mais populosas do País. Já entre 2000 e 2010, graças ao crescimento mais rápido da economia e das melhorias nos indicadores sociais do Nordeste, a diferença entre as duas regiões foi reduzida, ainda que continue com valores distantes (PNUD, 2013). O Nordeste, apesar de quebrar uma tradição e apresentar um bom período de crescimento econômico com simultâneas melhorias sociais, continua como a mais pobre e atrasada região do País.

1 NORDESTE: do isolamento à integração

Os estudos sobre a questão regional no Brasil levam sempre em conta a centralidade do tema do Nordeste. Primeiro território efetivamente ocupado, a Região Nordeste era, já no século XVI, produtora de mercadorias para o continente europeu – principalmente o açúcar, mas também a madeira extraída das densas florestas tropicais. O açúcar formou o engenho, que ocupou a faixa próxima do litoral e trouxe a pecuária, que ampliou o território econômico na direção do agreste e sertão. Até o começo do século XVIII, a economia brasileira estava concentrada entre as capitâneas

do Maranhão e da Bahia, sendo a de Pernambuco a mais rica e populosa de todas; e Salvador, na Bahia, a capital do País até 1763.

Esse período de formação foi analisado por uma ampla literatura especializada, que construiu uma periodização do processo econômico do Nordeste. Esses estudos expõem, com etapas muito bem definidas, o desenvolvimento regional: a etapa do “isolamento relativo”, que cobre todo o período colonial e imperial; a transição para um período de “articulação mercantil”, com duas fases distintas, a da República Velha (1890-1930) e uma segunda que cobre a Era Vargas e o governo JK (1930-1960).

A partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), inicia-se uma nova etapa, a da integração produtiva, que vai de 1960 a 2000, quando é extinta a superintendência. Esses quarenta anos da “era SUDENE” guardam entre si diferenças que permitem uma caracterização decenal (GUIMARÃES NETO, 2004). Extinto esse órgão de desenvolvimento regional, o Nordeste passa a viver a fase pós-SUDENE.

É longa a história do Nordeste. O período dos três séculos iniciais é considerado de “isolamento relativo”, na medida em que as regiões brasileiras formavam um arquipélago de regiões pouco conectadas entre si, mas fortemente dependentes dos mercados externos, com os quais se vinculavam diretamente. É neste período que se forma o “complexo econômico nordestino”, segundo a expressão de Celso Furtado (FURTADO, 2007).

A descoberta do ouro, no final do século XVII, desacelerou a economia da região, que estava sob intensa concorrência do açúcar produzido no Caribe. No final do século XVIII, o ciclo do ouro perde dinâmica pelo esgotamento de sua produção, e o algodão surge no Nordeste com força para atender à demanda da nascente indústria têxtil europeia. O açúcar volta a crescer com a desorganização causada pela Revolução no Haiti (1791-1804), o país que era o maior concorrente brasileiro. Algodão e açúcar se juntam e voltam a dar centralidade à economia nordestina no País, que abre seus portos ao mercado mundial em 1808.

No século XIX, a construção da hegemonia do Sudeste se deu em decorrência das transformações socioeconômicas ocorridas na economia mundial e favorecidas pelo desenvolvimento da economia cafeeira. O café em 1840 já era o principal produto brasileiro de exportação, enquanto o açúcar, base das vendas externas nordestinas, declinava, tornando evidente o aumento das desigualdades entre as duas economias exportadoras. A partir do final do século XIX, o Sudeste construiu, graças ao processo de industrialização estimulado pelos recursos da economia cafeeira, a hegemonia econômica sobre as demais regiões, realizando, segundo Furtado (2007), o “deslocamento do centro dinâmico” da economia, do Nordeste para o Sudeste, substituindo o papel das exportações pelo do mercado interno no comando do processo de desenvolvimento econômico.

O processo de industrialização regionalmente concentrado no Sudeste começa a construir o mercado interno nacional a partir da afirmação de um núcleo capitalista interno, sediado principalmente em São Paulo. É a etapa da articulação mercantil.

A primeira fase da “articulação mercantil”, ainda baseada na produção de bens de consumo leves, coincide com os anos da República Velha (1890-1930), e a segunda fase dessa articulação ocorre após a crise de 1929 até o final dos anos 1950, quando o processo econômico no Sudeste entra na etapa de industrialização pesada e consolida a hegemonia da indústria paulista.

Para complementar as diferenças regionais, a crise de 1929 estimula a diversificação da agricultura paulista com a produção da cana-de-açúcar e do algodão, deixando São Paulo de fazer as importações regionais, passando a disputar nacionalmente com o Nordeste o espaço dos seus dois principais produtos. É nesta fase que fica mais claro o distanciamento entre o Sudeste, comandado pelo dinâmico processo de industrialização, e o Nordeste estagnado, preso a uma estrutura antiga de setores exportadores, sobretudo açúcar e algodão, sem capacidade de dinamizar outras atividades produtivas. É então, nos anos 1950, que o debate nacional sobre a “questão regional” é ampliado, com centralidade na problemática nordestina.

2 NORDESTE: as instituições de desenvolvimento (1945-1952)

A seca é quem funda a ideia de Nordeste e o marco dessa fundação é a “grande seca” de 1877. Nessa época é construído o discurso de que a pobreza e o atraso da região estão diretamente ligados a esse fenômeno natural, o que somente começa a ser enfrentado na segunda metade do século XX (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009). É a partir dessa ideia que se cria, em 1909, o primeiro órgão federal de intervenção regional, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), e se definem todas as demais políticas federais direcionadas à região.

Coincidentemente com a segunda fase do período de integração comercial do Nordeste à dinâmica nacional (1930-1960), centrada na industrialização do Centro-Sul, ocorreram duas grandes secas: a de 1930-1932 e a de 1940-1942. Essas contingências, somadas à perda de mercado interno dos seus principais produtos e à migração nordestina em direção ao Sudeste, foram determinantes para que os governos da Era Vargas (1930-1954) adotassem, em relação ao Nordeste, novas posições, com preocupações desenvolvimentistas (NEVES, 2001).

A migração de nordestinos, que tinha estancado em direção à Amazônia com o declínio do ciclo da borracha (1880-1910), encaminhava-se para São Paulo. Nos anos pós-primeira guerra, esses, antes inexpressivos, começam a chegar de forma numerosa em São Paulo, substituindo a migração estrangeira que, no século anterior, fora determinante na expansão do café, representando mais de 90% dos trabalhadores que chegaram para trabalhar naquele estado. A velocidade e o volume dessa migração eram tais que, na década de 1920, era de origem nacional 30% do total de imigrantes; nos anos 1930, os brasileiros ultrapassaram o número de estrangeiros, permanecendo assim nas décadas seguintes (FERRARI, 2005).

A seca de 1940-1942 foi ainda mais dura e, diante do fenômeno cíclico, o governo Vargas resolve adotar algumas medidas de intervenção. Para enfrentar o

problema das estiagens prolongadas refunda, em 1945, com o nome de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a antiga Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), criada em 1909, dando-lhe mais agilidade e recursos para a construção de açudes e outras obras físicas no semiárido.

No mesmo ano, para construir a infraestrutura na oferta de energia elétrica, cria a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), aproveitando o potencial do rio São Francisco, o que vem ocorrer efetivamente em janeiro de 1955, com a inauguração da usina de Paulo Afonso; em 1948, funda a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF), atual Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), com o objetivo de desenvolver o vale sertanejo, à semelhança da experiência norte-americana do *Tennessee Valley Authority* (TVA). Em 1952, o governo de Getúlio cria o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), um órgão financeiro para apoiar a economia regional, especialmente a do semiárido, que atravessava mais uma de suas grandes secas.

O Nordeste, então, passa a ser a única região brasileira com um conjunto de instituições federais de desenvolvimento com um recorte nitidamente regional – DNOCS, CHESF, Codevasf e BNB. No entanto, essa rede institucional não alterou de imediato as condições econômicas e sociais do Nordeste no período de sua criação até os anos 1960. Primeiro porque uma delas, o DNOCS, a de atuação mais ampla, estava sob o controle dos interesses oligárquicos locais, que privatizavam os recursos destinados a obras e projetos, ou, como no caso da CHESF, Codevasf e do BNB, porque demoraram a produzir os seus efeitos.

Dentro dessa nova conjuntura – com o País se industrializando e o mercado interno comandando a dinâmica econômica –, as disparidades dos níveis de renda e do ritmo de crescimento entre essas duas regiões ampliaram o debate sobre a “questão regional” que, na época, tinha o mesmo sentido de “questão nordestina” (VIDAL, 2004).

3 NORDESTE: a era SUDENE (1960-2000)

O processo de criação de um órgão planejador do desenvolvimento na região foi ajudado por várias circunstâncias: a seca de 1958, que revelava a ineficácia das instituições vigentes e suas políticas hidráulicas; o ambiente nacional de euforia desenvolvimentista do governo JK e seu Plano de Metas; a conjuntura democrática vivida no País desde a Constituição de 1946, com a entrada em cena dos movimentos sociais, principalmente o sindicalismo rural. Esses elementos combinados pressionaram para que, em seu programa, a SUDENE incluísse propostas que iam desde a industrialização regional à reforma agrária em áreas produtoras de alimentos.

A atuação da Superintendência entre 1960 e 2000 coincide com o período da integração produtiva, que se caracterizou, principalmente, pelas altas taxas de crescimento decorrentes das transferências de capital estatal para projetos de infraestrutura e investimentos do setor privado, que expandiu e transformou sua estrutura produtiva. Nas décadas de 1960-1990, “ao mesmo tempo em que o país

consolidava a integração do mercado interno, o Nordeste se integrava a esta dinâmica, passando a acompanhar de perto a economia nacional. A industrialização avançou na região, com a SUDENE tendo tido papel relevante nesse movimento” (ARAÚJO; SANTOS, 2009).

Na análise sobre o crescimento regional desse mesmo período, Leonardo Guimarães Neto (2004) defende que essa região conheceu quatro fases bem distintas na sua trajetória entre 1960 e 2000. Em todas essas etapas, o desempenho de sua economia acompanhou de perto o ritmo da economia nacional, elevando suas taxas quando esta última crescia e, no mesmo sentido, diminuindo seu crescimento quando a economia brasileira apresentava desaceleração.

Patrocinado pelos investimentos estatais, o movimento de integração econômica realizou a passagem do domínio da *articulação* meramente *comercial* entre as regiões brasileiras, predominante nas décadas anteriores, para a *integração produtiva* e a incorporação físico-territorial da Era SUDENE, agregando a dinâmica nordestina às tendências gerais da economia nacional. Essa trajetória foi aberta com a *fase inicial de expansão*, nos anos 1960, quando beneficiado, em parte, pelo planejamento regional, o Nordeste recebeu investimentos básicos, sobretudo em rodovias e energia elétrica, crescendo a uma taxa média de 4,4%.

Nos anos 1970, apoiada pelos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), houve a *fase de continuidade do crescimento*, na qual os investimentos de infraestrutura foram complementados pelos empreendimentos produtivos, principalmente industriais, e a região se expandiu a uma taxa anual de 9,4%. Os anos 1980 correspondem à *fase de desaceleração*, coincidindo com a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, que causou um impacto negativo na economia regional. A taxa média diminuiu, então, para 4,3%. Por último, nos anos 1990, o Nordeste, refletindo a instabilidade econômica e a experiência da desregulamentação e da abertura econômica, obteve taxas de crescimento menores que nas décadas anteriores, uma média de 2,6%, configurando a *fase de continuidade da desaceleração e crise* (GUIMARÃES NETO, 2004, p.153-154).

Terminado o período SUDENE, as condições econômicas nordestinas se distanciaram significativamente da antiga base produtiva dos anos 1950, alterando-a quase por completo. Esse crescimento do Nordeste em relação ao País promoveu uma radical transformação no perfil de sua estrutura produtiva, na medida em que as atividades urbanas (indústrias e serviços) ampliaram suas presenças na composição da produção nordestina. No espaço de três décadas, o setor agropecuário – que representava 41% da riqueza regional em 1960 – ficou reduzido a somente 11,9% dessa participação; o setor industrial, que respondia por 12% do PIB regional, alcançava 24,7%, em 1990; e o setor de serviços cresceu de 47% para 63,4% (BRASIL, 1999).

No entanto, o crescimento econômico, ao longo de várias décadas, quase não alterou os traços mais fortes da região: a desigual distribuição de renda e de terra, o baixo índice de desenvolvimento humano e a concentração espacial da indústria na faixa litorânea, localizada principalmente nas capitais dos estados maiores. Entre

1970 e 1990, os indicadores sociais apontaram avanços, mas estes se mantêm distantes da média nacional, no que diz respeito aos índices de esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil e alfabetização. Entre 1970 e 1990, o número de pobres aumentou de 19,4 milhões para 23,7 milhões, e sua participação no total de pobres do País subiu de 43,5% para 53%. Neste período, enquanto a desigualdade de renda, calculada pelo Coeficiente de Gini, cai, no âmbito nacional, de 0,639 para 0,602, no Nordeste registra-se a ampliação dessas desigualdades, subindo esse índice de 0,596 para 0,622 (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Nos anos 1990, em meio a uma conjuntura marcada pelo processo de liberalização da economia nacional e pela ausência de uma política de desenvolvimento industrial, com o esvaziamento da instituição coordenadora do planejamento regional, os maiores estados nordestinos, como Bahia, Ceará e Pernambuco, iniciaram uma estratégia de concessão de incentivos, a conhecida “guerra fiscal”. Essa política de atração de indústrias, por meio da renúncia dos tributos, logo depois seria adotada pelos demais estados.

A iniciativa controversa coincidiu com um período no qual indústrias do Sul e do Sudeste buscavam resolver problemas causados pelas deseconomias de aglomeração nos grandes centros, migrando para espaços menos saturados a fim de reduzir os custos de produção em outras regiões. Muitas empresas intensivas em mão de obra, como as da indústria têxtil e de calçados, deslocaram-se para o Nordeste, aproveitando as vantagens fiscais e os salários mais baixos. Como todas as unidades federadas, mesmo fora do Nordeste, passaram a conceder incentivos semelhantes, as facilidades foram relativizadas e, na prática, a “guerra fiscal” rapidamente foi enfraquecendo até esgotar seu ciclo inicial.

4 NORDESTE: os anos pós-SUDENE (2000-2016)

O Nordeste nos anos pós-SUDENE pode ser caracterizado tanto pela retomada das taxas de crescimento maiores que a média nacional como pelo crescimento mais rápido dos indicadores sociais em relação às demais regiões, firmando uma tendência de lenta aproximação desses indicadores com a média nacional. No sentido histórico, o Nordeste pós-SUDENE pode também ser caracterizado por um aspecto particular: a constituição de uma economia capaz de conviver com estiagens prolongadas e a consequente perda de importância da seca como fenômeno provocador da pobreza e da migração.

O desempenho da economia nordestina, no período 2000-2015, confirma o diagnóstico de sua absoluta conexão com a economia nacional, evoluindo ou retrocedendo no mesmo momento da economia do País. No entanto, o desempenho das taxas médias anuais nordestinas neste período revela-se maior que o nacional em 13 dos 16 anos da série (gráfico 1).

O debate sobre o desenvolvimento do Nordeste nos anos pós-SUDENE, ainda em curso, continua em busca de elementos teóricos capazes de contribuir para

análises mais complexas que as centradas exclusivamente no papel das transferências federais de renda. No entanto, os trabalhos de Amaral Filho (2010, 2012 e 2014), Limoeiro (2014) e do BNB (2014) são contribuições analíticas, complementares, com capacidade de explicar e proporcionar compreensão desse novo e complexo cenário.

GRÁFICO 1 - TAXA DE CRESCIMENTO - BRASIL E NORDESTE - 2000-2015



FONTES: IBGE (2017)

O economista Jair do Amaral Filho, em seus estudos mais recentes tratando da nova dinâmica regional nordestina, traz elementos de interpretação institucionalista que ajudam a compreender o fenômeno do crescimento regional, que atraiu as atenções dos estudiosos nessas últimas quase duas décadas. Para o autor, a primeira razão do crescimento foi a combinação dos elementos instalados nos anos da articulação produtiva (infraestrutura, investimentos atraídos pelos incentivos da SUDENE etc.) mais a implementação das novas políticas de coesão social e solidariedade regional dos anos 2000-2015.

No Nordeste, nestes anos de crescimento econômico e melhorias sociais, pesaram decisivamente dois elementos: a efetividade do princípio federalista da ‘solidariedade regional’ e a efetividade da política de ‘coesão social’. O princípio da solidariedade regional emergiu do pacto federativo, com seus recuos e avanços ao longo das várias reformas constitucionais do período republicano. A política de coesão social foi desmembrada do “pacto social” produzido pela Constituição de 1988 (AMARAL FILHO, 2012).

A contribuição de Danilo Limoeiro vai na mesma direção. Para o autor, são três as variáveis que explicariam o crescimento econômico com melhorias sociais no período pós-SUDENE: 1. as políticas de transferência de renda; 2. as políticas do lado da oferta, entendidas como as políticas de crédito subsidiado e os investimentos das empresas estatais; e 3. o ativismo econômico dos governos estaduais (LIMOEIRO, 2014).

Mais recentemente, o BNB (2014) apresentou o estudo prospectivo “Nordeste 2022”, coordenado pelos economistas Leonardo Guimarães, Tânia Bacelar e Juliana Bacelar, no qual se afirma de maneira clara que a retomada do crescimento do Nordeste no período pós-SUDENE foi resultado de uma combinação de avanços relacionados: a) à ampliação das exportações, sobretudo de *commodities*; b) ao crescimento do mercado consumidor interno, decorrente do aumento da geração de empregos formais, da política de valorização do salário mínimo e concessão de créditos e das políticas de transferências diretas de renda; e c) à retomada dos investimentos públicos e privados (BNB, 2014, p.43).

Nas várias análises desse período, é destacado o papel desempenhado pelo novo pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988. No cenário dos anos 1990 e 2000, ressalta-se, no sentido da “solidariedade regional”, a construção dos muitos mecanismos e programas de transferências de recursos federais aos estados e prefeituras que garantem o funcionamento regular desses entes federativos. No caso do Nordeste, é claro o saldo líquido entre a contribuição regional ao orçamento nacional, calculado pela receita dos tributos federais (IR, IPI, Cofins, CSLL) e o volume recebido por cada unidade federativa estadual ou municipal a título das transferências constitucionais (tabela 1).

TABELA 1 - RECEITA FEDERAL E TRANSFERÊNCIAS - REGIÃO NORDESTE - 2015

ESTADO	RECEITA FEDERAL (R\$)	TRANSFERÊNCIAS (R\$)
Maranhão	4.580.452.754	17.468.654.370
Piauí	1.822.545.162	9.044.656.471
Ceará	10.315.715.166	18.462.025.532
Rio Grande do Norte	3.038.922.469	8.413.431.591
Paraíba	3.251.303.180	10.005.023.683
Pernambuco	14.262.252.129	17.657.727.999
Alagoas	1.957.190.946	8.871.983.134
Sergipe	2.083.182.793	6.341.151.282
Bahia	14.854.279.769	29.168.442.530
NORDESTE	56.165.844.368	125.433.096.592

FONTES: Ministério da Fazenda, CGU (2018)

No sentido da efetividade do princípio da “solidariedade regional”, a Constituição de 1988, reconhecendo a existência de diferenças regionais, assegurou o percentual de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões mais pobres e, no caso do Nordeste, definindo tratamento especial ao Semiárido, ao assegurar-lhe a metade dos recursos federais destinados à região para aplicação direta na construção de infraestrutura e ampliação do tecido empresarial.

No Nordeste, destaca-se a presença de dois fundos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), caracterizando-se como uma política pública federal de desenvolvimento econômico e social regional. O FNE surgiu em 1988 e o FDNE foi criado em 2001,

mas somente entrou em operação em 2007, no momento de recriação da SUDENE. O FNE tem como base de ação principal o atendimento aos mini e pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas, à região do Semiárido e municípios com baixos indicadores de renda. Diferentemente do FNE, no FDNE são priorizados os investimentos em infraestrutura, serviços públicos e em empreendimentos que possuem grande capacidade de gerar novos negócios e atividades produtivas.

Nesta mesma direção, vem a elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre a arrecadação total do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, de 17% na época para os 22,5% atuais, que, mesmo sendo uma medida para desconcentrar recursos orçamentários federais para beneficiar todos os entes federados subnacionais, estados e municípios, causa mais impacto econômico e social em regiões mais pobres, como o Nordeste.

No sentido da “coesão social”, a Constituição criou o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e formatou um novo estatuto previdenciário do trabalhador rural. O SUS é uma política pública para a universalização do direito à saúde, regulamentado em 1990. O BPC foi regulamentado em 1993, garantindo a transferência mensal de um salário mínimo a todo idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para atividades produtivas. Reconhecendo um novo estatuto previdenciário do trabalhador rural, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) estabeleceu um tratamento diferenciado aos trabalhadores que exercem atividade rural, em regime de economia familiar e sem empregados permanentes, garantindo aposentadoria por idade aos 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, com o pagamento de um salário mínimo. Esses novos instrumentos, embora não fossem dimensionados em termos regionais, impactaram fortemente no Nordeste pela sua pobreza maior.

Logo mais à frente, os governos federais criaram vários instrumentos de forte impacto no Nordeste: o Pronaf, o Fundeb, o CrediAmigo e o Programa Bolsa Família. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído em 1995, tem por objetivo atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996. O Banco do Nordeste (BNB) lançou, em 1997, o Programa de Microcrédito Produtivo, o CrediAmigo e, em 2003, o governo federal instituiu o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou vários benefícios sociais (Bolsa-Escola, Vale-Alimentação e Auxílio Gás).

Diferentemente da rede institucional criada na Era Vargas (DNOCS, CHESF, Codevasf e BNB), esse complexo de políticas públicas (SUS, BPC, Pronaf, Fundef, CreadiAmigo, PBF), definido no âmbito da Constituição ou como iniciativas dos governos federais, mesmo sem se definir como de recorte regional, impactou de forma imediata na economia e sociedade nordestinas nos anos pós-SUDENE.

O mais importante dos impactos foi, sem dúvida, a rede de proteção social, tanto a de políticas públicas permanentes como de saúde e educação, que alcançaram consideráveis ampliações, como as políticas de transferências diretas de renda. Em 2015, o Relatório de Indicadores Sociais, do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), informa que o grau de cobertura, por estado do Nordeste, do PBF e BPC era o seguinte (tabela 2):

TABELA 2 - COBERTURA SOCIAL - REGIÃO NORDESTE E BRASIL - 2015

ESTADO	BOLSA FAMÍLIA (mil)	BPC (mil)
Maranhão	952,1	200,8
Piauí	443,3	71,1
Ceará	1.042,6	271,5
Rio Grande do Norte	347,3	89,0
Paraíba	506,7	115,8
Pernambuco	1.116,7	312,6
Alagoas	418,4	114,9
Sergipe	269,3	59,3
Bahia	1.797,6	444,6
NORDESTE	6.894,6	1.685,7
BRASIL	13.772.904	4.660.247

FONTE: MDS (2018)

As quase sete milhões de famílias cobertas pelo PBF, um pouco mais de 50% das famílias beneficiárias no País; e os mais de 1,6 milhão de beneficiários do BPC, 36% do total nacional, demonstram o viés regional desses programas federais. Em termos de recursos, o PBF representa R\$ 1,8 bilhão mensais e o BPC R\$ 1,6 bilhão (dezembro de 2015). Essa ampla cobertura social, geradora de renda familiar, vem se somar à ampliação do mercado de trabalho formal nos anos pós-SUDENE (tabela 3).

TABELA 3 - MERCADO DE TRABALHO FORMAL - REGIÃO NORDESTE - 2000/2015

FAIXA SALARIAL	2000	2010	2015	2015-2000
1-2 SM	2.303.180	5.549.964	5.951.872	3.648.692
2-5 SM	1.310.150	1680.590	2.012.215	702.065
5 ou + SM	697.684	712.674	820.901	123.217
Não classificado	33.836	67.011	114.291	-
TOTAL	4.374.850	8.010.839	8.899.274	4.524.429

FONTE: MTE (2018)

A dificuldade de ampliação do mercado interno pela insuficiência de renda é um dos aspectos do atraso social do Nordeste que impedem um ritmo maior de crescimento. O número de trabalhadores formalizados na era pós-SUDENE mais que duplicou, gerando 4,5 milhões de novos postos de trabalho. Pelas características regionais desse mercado, a saber, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional e, portanto, baixos salários, o maior volume de empregos criados, mais de 80%, foi direcionado para a primeira faixa salarial, exatamente aquela que mais se beneficiou da recuperação do poder de compra do salário mínimo, que, entre 2002 e 2016, obteve um ganho real de 77,18% (DIEESE, 2016).

Entre esses aspectos sociais nenhum é tão forte como a questão educacional, limitante na aplicação das políticas públicas e do crescimento do tecido empresarial. Celso Furtado, na sua obra *A Fantasia Desfeita*, chama a atenção para esse aspecto, realçando que “na luta contra o subdesenvolvimento, nenhum problema é de mais difícil solução do que aquele apresentado pela escassez de pessoal especializado e adequadamente motivado” (FURTADO, 2014, p.278).

Em uma região caracterizada como atrasada em seus aspectos sociais, o acesso à universidade sempre foi um privilégio para poucos e um dos entraves para seu desenvolvimento. No período pós-SUDENE, coincidindo com outros indicadores regionais, o Nordeste, neste nível de ensino, deu um salto maior que o das regiões do Centro-Sul, mais que quadruplicando o número de alunos matriculados em instituições de nível superior, passando de 15,35% do total de universitários matriculados no País, em 2000, para 21,16%, em 2016 (tabela 4).

TABELA 4 - NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO SUPERIOR - BRASIL E REGIÕES - 2000/2016

REGIÕES	2000		2016	
	Abs.	%	Abs.	%
Norte	115.058	4,27	654.944	8,13
Nordeste	413.709	15,35	1.703.678	21,16
Sudeste	1.398.039	51,89	3.611.939	44,87
Sul	542.435	20,13	1.326.539	16,48
Centro-Oeste	225.004	8,36	751.601	9,33
BRASIL	2.694.245	100,00	8.048.701	100,00

FONTE: INEP (2018)

A escolha desses quatro indicadores – volume de transferências federais, cobertura social, mercado de trabalho e acesso à universidade –, que tratam de aspectos qualitativos do desenvolvimento regional, sinaliza as mudanças em curso e contribui para a compreensão do processo em andamento e dos resultados gerais do crescimento regional, sem, no entanto, pretender traduzir de maneira exaustiva os muitos aspectos levantados neste debate sobre o Nordeste nos anos pós-SUDENE.

5 NORDESTE: o grande teste da seca (2012-2016)

Todos os indicadores econômicos e sociais desse período demonstram a singularidade nordestina nos anos pós-SUDENE. Contudo, no sentido histórico e cultural, um fenômeno marca especialmente a região: o desenvolvimento de uma socioeconomia capaz de convivência com as longas estiagens e a perda de poder explicativo do discurso da seca como geradora de crise, pobreza e migração.

A seca de 2012-2016 que atingiu o Nordeste, de forma irregular, é considerada pelo Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), como a mais intensa das últimas décadas (MARENCO, 2016). No entanto, as tradicionais e previsíveis consequências – migração instantânea

dos “retirantes da seca”, frentes emergenciais de trabalho que utilizam o trabalho dos “flagelados”, a distribuição de gêneros alimentícios, saques e invasões de prefeituras ou feiras – estão fora do noticiário nacional, dando espaço para outros temas regionais, como as perdas materiais na agricultura e na pecuária sertanejas e as demandas das prefeituras e entidades civis na busca por mais infraestrutura, pela ampliação da garantia de safra e dos investimentos nas obras de abastecimento d’água.

Existe um novo ambiente no sertão do Nordeste revelado pela emergência da seca nestes anos recentes. O que aconteceu para o semiárido nordestino estar vivendo esse fenômeno natural na sua maior intensidade sem os esperados impactos sociais? No primeiro ano da estiagem, um dos maiores especialistas brasileiros sobre o semiárido, José Otamar de Carvalho, sinalizava uma diferença, lembrando a existência, na atualidade, de uma “rede de proteção hídrica e de proteção social” que começou a ser construída na última década do século XX (CARVALHO, 2012).

A capacidade de resposta para a convivência da população sertaneja com o fenômeno da seca é de fundamental importância para o desenvolvimento do Nordeste e nacional porque dentro da sub-região semiárida está uma expressiva parte da população regional, representando aproximadamente 43% do total nordestino e 12% da população brasileira; assim como pela importância geográfica, na medida em que ocupa 56% do território nordestino e equivale a 12% do espaço nacional. Outro aspecto importante nesta construção se deve ao fato de o sertão do Nordeste ser considerado o maior bolsão de pobreza do Brasil. Ou seja, pela amplitude social e econômica, o que ocorre na região semiárida provoca impactos em toda a região nordestina e, claro, repercute no cenário nacional.

No período pós-SUDENE, no Semiárido, amadurecem todas as políticas construídas no período de integração produtiva, constitutivas desse novo ambiente, cujas respostas permitem a convivência da população sertaneja com uma estiagem prolongada, em condições diferentes das secas anteriores, por meio de uma conjunção de vários fatores: a) a construção de uma importante *infraestrutura* (principalmente estradas e energia elétrica) ao longo de meio século de intervenção pública; b) a permanência das *políticas hidráulicas* (açudes, adutoras, sistemas urbanos de abastecimento, perímetros irrigados e barragens) que dão um conteúdo particular à infraestrutura regional; c) a acelerada *urbanização* da sub-região semiárida, que diminui os impactos da seca sobre a população sertaneja; d) as novas políticas de *convivência* com a seca, que tanto desenvolveram tecnologias na área da captação e reserva de água (cisternas, poços, barragens subterrâneas) como adaptaram inúmeras plantas e animais, destinados à agricultura familiar; e) os efeitos das *políticas públicas* de educação e saúde, quase universalizadas, refletidos nos avanços dos indicadores sociais; f) a capilaridade das *políticas sociais* de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família e da Previdência Social que, juntos, cobrem mais de 70% da população sertaneja; g) *políticas de crescimento* econômico, como a universalização da energia elétrica residencial, o crédito rural à agricultura familiar e o microcrédito produtivo urbano, que estimulam a produção local; e h) *políticas emergenciais*, como

o programa Bolsa Estiagem, compra de grãos pela Conab e abastecimento d'água com carros-pipa. A combinação desses elementos é a razão central para a explicação desse fenômeno no semiárido do Nordeste.

Mas para se compreender a nova postura da sociedade nordestina diante da estiagem prolongada é necessário entender o ambiente social e a dinâmica da economia regional de maneira mais ampla, não pelo que ocorreu exclusivamente na área semiárida na era pós-SUDENE. Essa é uma exigência lógica, em virtude das relações que o sertão e o agreste nordestino mantêm com a região da mata e litorânea, sem as quais seria impossível vislumbrar a maior resistência apresentada nos anos 2012-2016.

O Semiárido é parte constitutiva do Nordeste. Todo movimento em cada um dos setores – desde os investimentos industriais ou em infraestrutura física até as mais específicas políticas públicas – atinge essa região; algumas delas, as políticas sociais, chegam com mais força na zona sertaneja pelo seu perfil ainda mais pobre comparado à Região Nordeste como um todo.

Os estudos teóricos recentes, as pesquisas de campo e as análises das instituições de desenvolvimento caminham para a construção de um discurso de que o Nordeste, na era pós-SUDENE, vem atravessando uma nova etapa de seu desenvolvimento, que, diferentemente dos períodos anteriores, pode ser caracterizado pelo crescimento econômico simultâneo às melhorias de seus indicadores sociais, convergindo, no plano nacional, não apenas nos aspectos de renda e ampliação do tecido empresarial, mas também na elevação dos índices de qualidade de vida. E, no sentido histórico, por estar encerrando um longo período quando as estiagens prolongadas marcavam seu território, causando efeitos econômicos e sociais que, na era pós-SUDENE, foram amenizados ou mesmo extintos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, D. M. **A invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Cortez, 2009.

ALMEIDA, J. E.; ARAÚJO, J. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v.23, n.12, p.97-128, 2004.

AMARAL FILHO, J. El papel de las transferências financieras al Nordeste brasileño. **Revista Comercio Exterior**, México, v.62, p.22-35, 2012.

ARAÚJO, T.B.; SANTOS, V.M. Desigualdades regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T.P.; VIANNA, S.T.W.; MACAMBIRA, J. (Org.). **50 anos de formação econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Nordeste 2022: estudos prospectivos**. Fortaleza: BNB, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Arrecadação**. Disponível em: <idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). **Desempenho econômico da região Nordeste do Brasil 1960-1997: síntese**. Recife: SUDENE, 1999.

BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria Geral da União (CGU). **Portal da Transparência**. Disponível em: <www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CARVALHO, J. O. **As secas e seus impactos: a questão da água**. Brasília: CGEE, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Política de valorização do salário mínimo**. São Paulo: DIEESE, 2016. (Nota técnica, n.153).

FERRARI, M. M. **A migração nordestina para São Paulo no segundo governo Vargas (1951-1954) – seca e desigualdades regionais**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de São Carlos, SP, 2005.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GUIMARÃES NETO, L. O Nordeste, o planejamento regional e as armadilhas da macroeconomia. **Estudos e Pesquisas**, Salvador, n.67, p.109-151, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais 2002-2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior**. Disponível em: <portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-superior>. Acesso em: 17 abr. 2018.

LIMOEIRO, D. **Além das transferências de renda: o declínio da desigualdade regional no Brasil na década de 2000**. Brasília: UNB, 2014.

MARENGO, J. A. et al. A seca de 2012-15 no semiárido do Nordeste do Brasil no contexto histórico. **Revista Climanalise**, São Paulo, ano 3, v.1, 2016.

NEVES, F. C. Getúlio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.21, n.40, 2001.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **O índice de desenvolvimento humano municipal do Brasil**. Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2013.

VIDAL, B. F. Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil. **Revista Estudos e Pesquisas**, Salvador, n.67, p.109-151, 2004.