AS “POLÍTICAS IMPLÍCITAS” DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA DINÂMICA NORDESTINA NO SÉCULO XXI

**Souza, Ronie Cleber de[[1]](#footnote-1)**

**Vieira, Eric Neres[[2]](#footnote-2)**

**Resumo**

A Região Nordeste do Brasil configura a primeira economia formada no território brasileiro. No andar do desenvolvimento do capitalismo nacional, esta região participa das grandes transformações realizadas no país e, a cada metamorfose sofrida, se estabelecia um novo redirecionamento da sua dinâmica regional. Posto isto, o presente estudo tem como objetivo analisar as políticas regionais implícitas na trajetória recente da economia nordestina, frente a oscilação na concretização de uma política nacional de desenvolvimento, no período de 2003 a 2024. Os resultados conferem que as políticas implícitas foram as maiores responsáveis pelo desempenho e recentes transformações na economia nordestina no começo do Século XXI.

**Palavras-chave:** Economia Regional; Políticas Implícitas; Nordeste brasileiro.

THE “IMPLICIT POLICIES” OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE DYNAMICS NORTHEAST BRAZILIAN REGION IN THE 21ST CENTURY

**Abstract**

The Northeast Region of Brazil is the first economy formed in the Brazilian territory. During the development of national capitalism, this region participated in the great transformations carried out in the country and, with each metamorphosis it underwent, a new redirection of its regional dynamics was established. Therefore, this essay aims to analyze the regional policies implicit in the recent trajectory of the Northeast economy, in view of the oscillation in the implementation of a national development policy, in the period from 2003 to 2024. The results show that the implicit policies were the main responsible for the performance and recent transformations in the Northeast economy at the beginning of the 21st century.

**Keywords:** Regional Economy; Implicit Policies; Brazilian Northeast.

# Introdução

Superada a fase de ilha regional no arquipélago brasileiro (Oliveira, 1981) com a integração da economia nacional e formação do mercado interno brasileiro, pós 30, a economia nordestina passará por diversos processos, sejam eles, na esfera global, nacional ou regional. Todo esse aparato de mudanças conduzirá para dinâmica regional do Nordeste contemporâneo. O desdobramento das mudanças molda os alicerces em que operam os capitais e a superação destas fases em que esteve culminam na remodelagem do estágio precedido, herdando características antigas.

Desse modo, o objetivo desse estudo é descrever as principais fases da dinâmica regional nordestina, provocadas por importantes transformações estruturais e mudanças conjunturais, partindo da mudança de sua origem, condição de ilha econômica, ao momento recente, pós 2000, em que as políticas implícitas de desenvolvimento regional determinam sua dinâmica mais geral.

Para a consecução do objetivo, o texto foi construído sob a forma de um levantamento bibliográfico e pesquisa documental, de natureza quantitativa (Fontelles, 2019). O levantamento bibliográfico terá a finalidade de discernir as políticas implícitas e os fenômenos já averiguados. Já os dados documentais serão extraídos do SIDRA do IBGE (2003, 2008, 2018a, 2018b, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d), em específico, da Pesquisa Industrial Anual, representada nas tabelas 1848, 1849, 1987 e 1988, tomando 6 anos como intervalo, do período de 2003 a 2021, e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE, 2018), representada nas tabelas 743 e 6715. Também foram coletados dados do Portal da Transparência, referente aos programas e benefícios sociais e o fundo constitucional destinado ao Nordeste.

A discussão a partir da literatura é dividida em quatro fases que marcaram a economia nordestina: I) Inserção da economia nordestina na economia nacional, pautada na Fase da articulação comercial, de 1929-30 a 1955; II) Ascensão do capital produtivo no comando da reprodução do capital na região, Fase da integração produtiva do Nordeste ao centro dinâmico, pós 1955; III) Dinâmica da economia nordestina pós desmonte das políticas regionais de desenvolvimento e prevalência das diretrizes neoliberais, década de 90; E, na forma dos resultados, IV) Momento atual da economia nordestina, com o considerável impacto das políticas implícitas.

O trabalho está estruturado em quatro tópicos, esta introdução, o desenvolvimento da redação, sob o título de “As principais fases da dinâmica regional nordestina”, os resultados e as considerações finais.

# As principais fases da dinâmica regional nordestina

Provocada pela expansão comercial europeia, a ocupação colonial do território americano, de posse portuguesa, foi viabilizada pelo êxito e conservação da empresa açucareira em uma porção do território, que, por muito tempo, permaneceu como ilha regional isolada (Furtado, 2007). Desta prevaleceu, sendo concebida a formação da economia nordestina nos moldes agrário, primário e exportador, em que essa lógica de atuação, ao qual os colonizadores implementaram neste território, permanecerá enraizada no processo de formação da economia brasileira (Brandão, 2012; Furtado, 2007; Guimarães Neto, 1989; Oliveira, 1981).

A superação da condição de mercado regional isolado se deu por crises nesses modelos. Isso porque, o mercado regional era dependente do setor externo, por seus principais produtos serem primários. Com a intensa crise do setor externo, a empresa açucareira se viu obrigada a escoar seu excedente para o mercado interno. Em contra partida, a indústria nascente de São Paulo estava em condições favoráveis, devido ao encarecimento dos produtos importados, para alcançar o mercado interno. Nessa reflexão, a formação de uma economia nacional não foi esporádica, e sim uma necessidade, principalmente para o Nordeste (Guimarães Neto, 1989).

O autor Guimarães Neto (1989) destaca três qualificações para a ocorrência dessa transição para a, denominada por Oliveira (1981, p. 74), “divisão regional do trabalho nacional”. A primeira foi uma crise de retração da demanda externa dos produtos primários, reduzindo o lucro devido à queda nos preços e o aumento da quantidade exportada para suprir os custos da empresa açucareira. A segunda pelas transformações estruturais, como o "fim" do trabalho escravo e o esforço de escoamento da produção do açúcar. Por fim, a terceira é uma ressalva as eventualidades que impactaram negativamente as atividades agroexportadoras nordestinas, redução da oferta de força de trabalho (1850), queda dos preços do açúcar (1870), depressão do mercado algodoeiro, Guerra do Paraguai, os desastres naturais, como as pequenas e grandes secas (caso da seca 77/79), cheias e inundações, e doenças, como a cólera, que nutriram um cenário de efervescências sociais, motins urbanos, banditismo (cangaço) e revoltas e revoluções internas, como a Revolução Pernambucana, Revolução Praieira, Guerra de Canudos, dentre outras. Resumindo, era uma combinação de crise de realização, crise de produção e crise social vinculada.

Esse movimento de inserção da economia nordestina na economia nacional se deu no desenvolvimento das relações comerciais, promovendo a primeira fase da dinâmica nordestina por via do capital mercantil, tendo certa autonomia a “oligarquia agrária algodoeira-pecuária” (Oliveira, 1981, p. 93). Essa fase da dinâmica nordestina é o primeiro estágio do processo do desenvolvimento capitalista na dimensão espacial, a Homogeneização, uniformizando as condições de reprodução (Brandão, 2012).

Em um segundo momento da integração comercial, acontece a concretização dessa articulação comercial, permitida pela quebra de barreiras econômicas e físicas. Durante o período do Estado Novo (1937 – 1945), pôs fim a autonomia das Unidades da Federação desfazendo, por meio impositivo, taxas alfandegárias estaduais, em que impostos estaduais sobre mercadorias de outros estados foram convertidos no Imposto de Consumo sobre todas as mercadorias nacionais, unificando as condições para reprodução do capital e, além disso, centralizou a política de comércio exterior, antes sob a responsabilidade de cada estado. Outra mudança foi a construção de “estradas de rodagem que tornavam fisicamente possível a circulação nacional das mercadorias produzidas no Centro-Sul” (Oliveira, 1981, p. 75).

No período 1956-61, uma nova onda de inovações tecnológicas, do tipo schumpeterianas, iniciadas no Centro-sul promoveram nova transformação na divisão regional do trabalho nacional. O novo padrão de acumulação nasce atrelado ao desenvolvimento da indústria de bens de produção e de bens duráveis. Essas transformações levaram ao desenvolvimento manufatureiro do Centro-Sul e, por estímulo estatal, o deslocamento das indústrias de bens de consumo para as outras regiões afastadas, dentre elas, o Nordeste, estabelecendo a segunda fase da dinâmica nordestina, com o capital produtivo sob o comando do processo de reprodução do capital na Região Nordeste, pós 1955 (Mello, 1991).

No estágio da Integração produtiva, o Estado ganha um novo papel, saindo do caráter assistencialista, no auxílio em desastres naturais, passa agora a promover o desenvolvimento regional, através de políticas regionais que resultaram, por exemplo, na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, mais um pouco a frente, no Fundo de Investimento no Nordeste – FINOR. O custeio do desenvolvimento contemplou incentivos fiscais, como o sistema 34/18, o FINOR e a Isenção do imposto sobre a renda, investimentos de empresas estatais de grande porte, concessão de linhas de crédito de bancos públicos e recursos de empresas locais, nacionais e multinacionais (Araújo, 1995). Dessa forma, a promoção do desenvolvimento industrial no Nordeste era pautada no estímulo a migração do capital industrial oligopolista concentrado no Sudeste, que, consequentemente, tinha a oportunidade de ser contemplado por uma taxa de retorno maior que no seu local de origem (Araújo, 1995).

Após romper barreiras, no processo de integração, o capital produtivo pode produzir três tipos de efeito, segundo Cano (200): Estímulo; Bloqueio; e, Destruição. Por um lado, se no Centro-Oeste que foi preenchido pelo capital produtivo, por outro, no Nordeste, ocorre estimulo e destruição. Na interpretação de Guimarães Neto (1989), prevaleceu o efeito de estimulo, pela diminuição da participação da indústria de bens de consumo não duráveis e o crescimento do peso dos segmentos produtores de bens intermediários.

O efeito destruidor somente ocorre na existência de alguma forma de economia regional, com pré-estrutura montada para o processo de reprodução (Oliveira, 1981). Como é o caso da produção de açúcar de usina, onde, no período da integração produtiva, o Centro-Sul ultrapassa a produção do Norte-Nordeste, aparecendo as determinações de concorrência entre capitais (Guimarães Neto, 1989)

Dado que o enquadramento das relações capitalistas é irreversível, os produtos da região “periférica” passam a competir com os da região hegemônica, e vice-versa, trazendo à tona um confronto, do tipo Ricardiano, em vantagens comparativas e estabelecendo a destruição e o nascimento de atividades (Guimarães Neto, 1989).

Na nova fase da relação Centro-periferia entre as regiões, o Centro-Sul desempenha o papel de mercado da produção industrial nordestina e provedor de bens de capital para instalação do novo parque industrial nordestino, e, entre 1960 e 1990, o PIB do Nordeste passou de US$ 8,6 bilhões para US$ 50 bilhões (Araújo, 1995)

Nessa ocasião, o Nordeste passa a ter a sua demanda postulada pelo centro. Portanto, o centro dinâmico dispõe do Nordeste como “região-mercado”, (Araújo, 1995, p. 145), e a estrutura produtiva de complementaridade agrícola, mineral e industrial, com dinâmica econômica “solidária” às tendências gerais da economia nacional. Sob a base de relações de integração, pós 1960, a indústria nordestina vai convergindo para segmentos produtores de insumos para a indústria do centro. Esta fase incorre em grandes transformações na estrutura econômica do Nordeste, muitas transformações para alguns espaços, nenhuma para outros (Araújo, 1995; Guimarães Neto, 1989).

Ao solidarizar sua dinâmica com o movimento geral da economia nacional, no período do enfoque dos problemas econômicos nacionais, da década de 1990, as mesmas mudanças e efeitos no âmbito nacional também passam a ser repercutidas com mais intensidade no Nordeste. Deste modo, esta etapa concerne na transformação da dinâmica por questões brasileiras na condição de nação, sendo a terceira fase que marcou a dinâmica da economia nordestina, período da ascensão das diretrizes neoliberais, na década de 1990 (Araújo, 1995, 1999).

Com a crise do modelo de desenvolvimento brasileiro mediante a crise da dívida externa, a quarta fase da dinâmica da economia nordestina é marcada pela ascensão das diretrizes neoliberais da década de 1990. A orientação da Política Econômica Nacional, nesse período, pode ser dividida em duas pautas: o abandono da discussão da questão regional, substituída pelo foco do pensamento nos problemas de âmbito nacional; e, a adoção irrestrita de um conjunto de políticas neoliberais. A década em questão é um período de ápice do pensamento neoliberal regido no Brasil, que se sobressaiu pelo gigantesco desgaste do projeto nacional desenvolvimentista (Araújo, 1999).

No início da década de 1990, a política neoliberal passa a ser executada no país, conforme a cartilha do Consenso de Washington. Do ponto de vista da economia em geral, ocorreu a uma intensa abertura do mercado nacional a economia globalizada, sem nenhum aparato de defesa dos produtos e empresas nacionais, causando a quebra de grandes empresas nacionais e desestruturando cadeias produtivas inteiras. O resultado nefasto desse processo foi o aprofundamento das heterogeneidades e a reversão da desconcentração econômica (Araujo, 1999; Cano, 2002).

A descentralização produtiva retrocede, substituída pela reconcentração no centro-sul, delineada nos trabalhos de Diniz (1996), que traz à tona o processo de reconcentração produtiva, reconcentrando no centro-sul no formato de um polígono de concentração industrial, que abrange parcialmente o território dos estados de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Da metade da década de 1990, o modelo de desenvolvimento adotado é a dos eixos de desenvolvimento, que tem como base fortalecer os polos de desenvolvimento, que são subespaços que se formaram atraindo o capital produtivo oligopolista concentrado, “dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo em grande parte responsáveis pelo desempenho relativamente positivo apresentado pelas atividades econômicas na região” (Araújo, 1995, p. 132). Esse novo formato d política econômica de recorte territorial e regional procuravam fortificar os espaços dinâmicos (Araújo, 1999; Cano 2002).

Com o foco voltado para a esfera nacional em meio à crise da dívida externa, a orientação seguiu em direção ao desgaste das políticas e instituições de cunho regional. Destaca-se a fragilização do poder das instituições empenhadas em tal questão (SUDAM, SUDENE, SUDESUL e SUDECO) que, por fim, acabaram sendo encerradas suas operações em 2001, a extinção do DNOCS (que teve sua decisão de extinção revertida em seguida), e as pressões internas no governo para redução dos recursos do FINOR. No mais, as ações do governo constituíram um brutal retrocesso, tal como os ilustrativos fatos de tentar “revigorar antigas práticas, às vezes com novas roupagens: o assistencialismo de sempre [...]; a reentronização da solução hidráulica [...]; a abordagem da irrigação como panacéia para a zona semi-árida” (Vidal, 2004, p. 31).

E por fim, o último dos principais malefícios, tem-se, por intermédio da integração competitiva no mercado externo, com os eixos dinâmicos exportadores, ancorada na ideologia de competitividade espacial, abriu largada para uma corrida fiscal de promoção de uma guerra competitiva entre espaços territoriais dentro do país. A guerra fiscal fez com que Estados e Municípios disputassem a locação de empresas para dinamizar o seu espaço (Araújo, 1999; Cano 2002). Contudo, a política dos eixos de desenvolvimento, espaços produtivos com maiores chances de competir no panorama internacional, favoreceu as heterogeneidades já existentes. Nesse sentido, Cano (2002) conclui que é falaciosa a promessa do modelo neoliberal de levar ao crescimento alto e sustentado no tempo, e, tão pouco, a uma miraculosa inserção externa capaz de saldar os imensos débitos externos brasileiros, atuais e futuros.

Essa fase caracteriza-se pelo investimento nos eixos de desenvolvimento e retrocesso na atuação pública nos locais de dinâmica rudimentar. E, de fato, a riqueza no Nordeste se concentrou, de tal forma, que as transformações na base produtiva foram mais evidentes do que o melhoramento na qualidade de vida dos nordestinos. Nos “Nordestes” de estrutura econômica tradicional, os mecanismos que sustentam a resistência à mudança estão na base fundiária e, quando ocorre, na modernização restringida (Araújo, 1995).

A seguir, discutiremos o período mais recente, pós 2023, a retomada da discussão da política regional, dos seus impasses e entraves, e os efeitos mais gerais das políticas públicas federais, as “políticas implícitas” de desenvolvimento, na dinâmica nordestina no século XXI.

# Resultados: as “políticas implícitas” de desenvolvimento na dinâmica nordestina no século XXI

No retorno do Estado como provedor do desenvolvimento regional, as recentes transformações na dinâmica econômica nordestina estão sendo determinadas, preeminentemente, por dois macros fenômenos, sintetizando os observados por Brandão (2019b), são eles: I) A promoção das políticas implícitas de âmbito nacional, impactando e redefinindo os espaços regionais; e, II) o investimento e a reconfiguração da estrutura produtiva nordestina, em consonância com a nacional e o global.

No bojo das políticas explicitas, a PNDR I recoloca a discussão da questão regional em âmbito nacional, mas a política, em nenhum momento, esteve como prioridade na agenda e no planejamento da gestão, logo, carecendo de interação interministerial e articulação, a política não ultrapassou os resultados e a eficácia das políticas sociais, inviabilizando muito do que a PNDR se propôs, retornando como crítica ao Governo Lula, I e II (Brandão, 2019a).

No caso das “políticas implícitas”, o Estado promove o desenvolvimento regional de forma mais generalizada, com redução dos desequilíbrios regionais como parte conseguinte da redução das desigualdades socias brasileiras, e em nível de planejamento de alcance nacional. Além disso, os efeitos das políticas para a diminuição das desigualdades sociais atingem, mais predominantemente, as regiões mais pobres (Norte e Nordeste). Assim a definição de política implícita e explícita não é clara, contando que as implícitas compreendem um objetivo geral de implícita, mas na visão regional de sua realização é objetivamente explícita (Coelho, 2017; Constantino et al., 2023).

A exemplo das políticas implícitas atuantes na região, dentre elas, destaca-se, notoriamente, as políticas sociais, o grande investimento na “descentralização e interiorização das políticas públicas setoriais de educação superior” (Souza, 2022, p. 351) e de serviços de saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS) (Araújo; Santos, 2021). Na esfera das principais fontes de recursos para a política de desenvolvimento regional do Nordeste, está o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), criado na reconstrução do pacto federativo na Constituição de 1988, expresso no artigo 159, inciso I e alínea c da mesma (Brasil, 2024e).

Na Tabela 1 é possível observar a distância do montante de reabastecimento de recursos da política explícita para as implícitas. Há um lapso enorme entre 15,9 bilhões de reais estão longe de alcançar os 57,4 bilhões de reais de renovação dessas políticas para 2024.

**Tabela 1** – Recursos das políticas implícitas, na forma da principais programas e benefícios sociais, e o fundo destinado à política explícita, em 2024.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de ação governamental** | **Variável** | **BR** | **NE** | **NE/**  **BR** |
| Bolsa Família | Valor disponibilizado | R$ 67.273.620.124 | R$ 30.406.400.040 | 45,2% |
| BPC | Valor disponibilizado | R$ 49.765.644.470 | R$ 17.513.000.034 | 35,2% |
| Minha Casa, Minha Vida  (MCMV) | Valor total das operações de crédito realizadas entre o agente financeiro e os mutuários | R$ 55.045.546.579 | R$ 8.841.816.662 | 16,1% |
| Valor total dos subsídios OGU e FGTS concedidos | R$ 5.767.083.935 | R$ 2.318.957.039 | 40,2% |
| Pé de meia[[3]](#footnote-3) | Valor Ano | R$ 8.293.900.000 | R$ 3.625.300.000 | 43,7% |
| Garantia-Safra | Valor disponibilizado | R$ 822.576.550 | R$ 777.688.710 | 94,5% |
| Seguro Defeso | Valor disponibilizado | R$ 5.057.122.654 | R$ 2.792.233.848 | 55,2% |
| FNE | Despesa prevista no orçamento da União | R$ 15.941.286.214 | R$ 15.941.286.214 | 100% |
| **Soma total das transferências diretas e dos subsídios (Com exceção do crédito do MCMV e do FNE)** | | R$ 136.979.947.733 | R$ 57.433.579.671 | 41,9% |
| Fonte: Brasil (2024a, 2024b, 2024c, 2024d) – Portal da transparência. Elaboração dos autores. | | | | |

Das políticas implícitas atuantes, destaca-se como as mais importantes, os Programas de amparo e desenvolvimento social (Bolsa Família, MCMV e Pé de meia), os Benefícios Sociais (Benefício de Prestação Continuada, Garantia-Safra e Seguro Defeso) e a política de valorização real do salário mínimo (Araújo; Santos, 2021; Brandão, 2019b).

Na Tabela 1, nota-se também que, em 2024, dos 136,9 bilhões de reais em recursos dos principais programas e benefícios sociais, em que se tem a inclusão da região nordestina, 57,4 bilhões de reais são empregadas para a mesma, cerca de 42% de repasse direto do total de recursos das principais políticas implícitas de âmbito nacional injetadas diretamente na economia nordestina.

O programa Bolsa Família, reinstituído após o fim do auxílio emergencial em 2023, antes um programa de desenvolvimento social, ao exigir contrapartida em frequência escolar dos menores de idade (Araújo; Santos, 2021), reformulado, configura-se num programa de combate à pobreza e a vulnerabilidade econômica. Seu fator de estímulo a capacitação básica passou para o mais novo programa social, o Pé de Meia, destinado aos estudantes de baixa renda do ensino médio, pode pagar ao todo R$ 9.200,00 por aluno por completar o ensino médio (Brasil, 2024d).

Já o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de caráter definitivo, o Garantia-Safra e o Seguro Defeso, os dois de período temporário, são benefícios amparo social. O primeiro é um benefício, sob a forma de um salário mínimo, concedido a pessoas com impedimentos à capacidade de participar, em plena e efetiva igualdade, na sociedade, chega à 17,5 bilhões de reais em nordestinos amparados por este. O segundo é uma garantia de condições mínimas aos agricultores familiares que tiveram perda de safra por razão de estiagem ou por excesso hídrico. No Nordeste, o maior montante destes 777,7 milhões de reais é destinado à região do Semiárido Brasileiro. O terceiro é um benefício temporário pago ao pescador artesanal sob proibição de pesca durante o período de reprodução de alguma espécie (defeso), sendo definido pelo IBAMA, chegando a 2,8 bilhões em recursos de proteção ambiental de cunho social na região estudada (Brasil, 2024e).

No programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que fomenta a construção civil por meio de crédito e subsídios, a depender da faixa de renda, o mais interessante em notar é a relação Nordeste/Brasil: do crédito contratado em 2024, apenas 16,1% são contratantes na região nordestina, mas ao todo dos subsídios no mesmo ano, 40,2% se destinam aos nordestinos. Com isso, podemos auferir três observações: Primeiro, o incentivo através da renúncia de parte do financiamento é de extrema significância para o estímulo do investimento em habitação na região; Segundo, as habitações levantadas no Nordeste mediante o programa estão em grande parte na Faixa de renda, compreendida pelo programa, e das classes sociais mais baixas do recorte estruturado; e, terceiro, nas demais regiões do pais, provavelmente nas mais dinâmicas, há uma necessidade maior de crédito do que de subsídio.

Em resumo, as políticas implícitas estão ancoradas à mecanismos macroeconômicos de estimulo à propensão marginal ao consumo (Araújo; Santos, 2021; Brandão, 2019b; Coelho, 2017). Essa confirmação pode ser observada no Gráfico 1, abaixo. Do período de 2003 a 2018, a despesa média mensal familiar em consumo cresceu continuamente, de R$ 2.288 para R$ 2.668 mensais, em contraste a realidade brasileira, que do período de 2008 a 2018 a despesa em consumo encolheu de R$ 3.844 para R$ 3.765, não deixando de observar a disparidade regional do consumo familiar médio mensal.

**Gráfico 1** - Dados da evolução do gasto com consumo, no Brasil e no Nordeste, sob a forma da variável Despesa de consumo da média mensal familiar (2003, 2008 e 2018).

Fonte: IBGE (2008, 2018a). Elaboração dos autores.

Notas: Os dados foram deflacionados utilizando-se do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mensal, índice oficial de inflação do Brasil, e acumulado segundo o intervalo de tempo entre as Pesquisas POF[[4]](#footnote-4), trazendo o valor real para o ano de 2018, IBGE (2018b).

Com relação à ampliação do acesso ao ensino superior público, foi o segmento mais bem sucedido em “(re)definir” as estruturas mais tradicionais e inflexíveis do Nordeste. A política de interiorização do ensino superior no Brasil formou e reorganizou as bases produtivas das cidades mais longínquas do dinamismo e proporcional a instalação do terciário moderno no centro de acumulação destas economias (Souza, 2022).

Outra mudança observada no Nordeste é em relação à mudança na dinâmica de migração que, de geradora de migrantes para outras regiões, passa para a configuração de migração interna, com maior permanência da população local. “A dinamização de um mercado consumidor urbano local, embora em pequena escala, através dos programas de transferência de renda tem sido apontada como um elemento importante na manutenção de parte da população na região” (Constantino et al., 2023, p. 13)

Diante do exposto, a nova dinâmica urbano-regional no Nordeste se apresenta por fluxos migratórios intrarregionais, em que as cidades do interior, em especial as cidades médias, desempenham um novo papel na rede urbana nordestina. Assim como as regiões metropolitanas, onde seu desenvolvimento está “associado ao ritmo de urbanização e aos avanços observados, por exemplo, na indústria de transformação e na construção civil” (BNB, 2014, p. 46).

Por fim, no período estudo, por meio da Tabela 2, observa-se mudanças ocorrendo na estrutura produtiva nacional e nordestina. Nos dados extraídos do IBGE (2023a; 2023b; 2023c; 2023d), pode-se também verificar a intensa desigualdade inter-regional e intrarregional, e uma evolução no sentido de estreitamento dessas disparidades nessas duas escalas mais gerais. A disparidade entre o porte da indústria de transformação instalada no Sudeste em contraponto à no Nordeste diminuiu ao longo da série, enquanto no Sudeste a participação na produção nacional caiu de 60%, em 2003, para 52%, em 2021, enquanto, de 2003 a 2015, o Nordeste cresceu de 9% para 11% em participação, porém, em 2021, o ganho nordestino foi descontinuado, caindo de 11% para 10%.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 2** – Distribuição percentual do Valor Bruto da Produção Industrial, por Região em relação ao Brasil e por estados do NE em relação à própria região, composta por industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas (1996; 2008; 2021) | | | | | | | | |
| Variável - Proporção do Valor bruto da produção industrial | | | | | | | | |
| Indústrias de transformação (1996 - CNAE; 2008 e 2021 - CNAE 2.0) | | | | | | | | |
| Unidade | Ano | | | | | | | |
| 2003 | | 2009 | | 2015 | | 2021 | |
| Perc - Br | Perc - NE | Perc - Br | Perc - NE | Perc - Br | Perc - NE | Perc - Br | Perc - NE |
| **Brasil** | **100%** | - | **100%** | - | **100%** | - | **100%** | - |
| Sudeste | 60% | - | 59% | - | 55% | - | 52% | - |
| **Nordeste** | 9% | **100%** | 9% | **100%** | 11% | **100%** | 10% | **100%** |
| Maranhão |  | 5% |  | 4% |  | 7% |  | 6% |
| Piauí |  | 1% |  | 2% |  | 2% |  | 2% |
| Ceará |  | 13% |  | 14% |  | 13% |  | 15% |
| Rio Grande do Norte |  | 3% |  | 4% |  | 4% |  | 4% |
| Paraíba |  | 4% |  | 4% |  | 4% |  | 3% |
| Pernambuco |  | 16% |  | 17% |  | 20% |  | 24% |
| Alagoas |  | 5% |  | 4% |  | 3% |  | 3% |
| Sergipe |  | 3% |  | 3% |  | 3% |  | 3% |
| Bahia |  | 50% |  | 48% |  | 44% |  | 39% |
| Fonte: IBGE (2023a, 2023b, 2023c, 2023d) - Pesquisa Industrial Anual – Empresa. Elaboração dos autores. | | | | | | | | |

No que concerne na estrutura intrarregional nordestina, em 2003, o estado da Bahia sobressai, com 50% de participação na produção industrial, em conjunto com os estados de Pernambuco, 16%, e do Ceará, 13%, assim como posto no estudo de Constantino et al. (2023). Para a região, o movimento de difusão que ocorreu foi concentrado, enquanto a Bahia encolheu de 50% para 39%, de 2003 para 2021, cresce a participação dos estados Pernambuco, de 16% para 24%, e do Ceará, de 13% para 15%, de 2003 para 2021.

No período de 1995, o destaque estava nas Aglomerações Industriais Relevantes (AIR) de Salvador, Recife e Fortaleza. Ao final de 2015, em Pernambuco, por exemplo, houve transformação para atividades industrias de maior valor agregado na Região Metropolitana de Recife e expansão das atividades em outras aglomerados, como Suape e a Mata Setentrional (Constantino et al., 2023).

Em síntese, a base industrial nordestina se ampliou e se consolidou. A queda na importância da indústria de transformação do Sudeste e o ganho fracional do Nordeste evidencia a difusão manufatureira para as outras regiões, que é um reflexo de dois movimentos: do processo de desindustrialização, com perda real da base produtiva industrial e reprimarização da economia brasileira (Lopes; Moreira, 2015; Morceiro; Guilhoto, 2019), e a expansão do mercado interno pelas políticas implícitas de impacto regional (Brandão, 2019b). O que fora percebido na dinâmica nordestina por Araújo; Santos (2021) e Brandão (2019b), mesmo em coexistência com um processo de desindustrialização, é a extensão territorial da indústria para as demais regiões em ritmo de expansão, precisamente para as capitais e áreas metropolitanas. Nessas circunstâncias, a expansão das atividades industriais para o Nordeste, sucedida após os anos 2000, foi muito mais em direção costeira e pouco à interiorização (Constantino et al., 2023), o que corrobora a observação de Araújo (1995) de que o pressuposto é que fragmentos ainda menores detêm o dinamismo que se oculta no valor agregado. Estes fragmentos estão “situados no entorno das principais capitais regionais (Salvador, Fortaleza e Recife), os complexos portuários e industriais de Aratu (Bahia), Pecém (Ceará) e Suape (Pernambuco)” (BNB, 2014, p. 46).

# Considerações finais

No decorrer do trabalho, com base na literatura, se discorreu sobre as principais fases da dinâmica regional, iniciando pela inserção da economia nordestina na economia nacional, passando pela integração produtiva do Nordeste ao centro dinâmico, sintetizando as observações do agravamento da dualidade dinâmica e das disparidades intrarregionais provocados pelo êxito da doutrina neoliberal na década de 1990 e, após 2003, descrevendo o retorno da questão do desenvolvimento regional, no âmbito nacional, recolocada em pauta pelo Estado, apesar de sua política mais objetiva ter sido prejudicada.

Na última fase da dinâmica nordestina, ganha força a ideia de combate aos problemas sociais através da condução de políticas sociais conduzidas pela União. Dado as mudanças observadas na dinâmica econômica da região Nordeste e considerados a diferença entre o objetivo geral entre as políticas de desenvolvimento e as políticas sociais, o trabalho se propôs analisar os impactos das políticas regionais implícitas na trajetória recente da economia nordestina, frente a oscilação na concretização de uma política nacional de desenvolvimento.

Pelos resultados alcançados, o objetivo do trabalho foi atingido. Neles, constatou-se que as políticas implícitas de desenvolvimento regional provocaram mudanças positivas na dinâmica da economia nordestina, nos novos moldes de desenvolvimento regional do século XXI. Estas operaram pela redução das desigualdades sociais, na alteração do fluxo migratório para a esfera intrarregional, impulsionaram o mercado regional interno e, em conjunto com políticas explícitas de desenvolvimento regional, provocaram mudanças nas estruturas produtivas da região. Por um lado, as regiões metropolitanas e litorâneas foram beneficiadas pela desconcentração manufatureira. De outro, o interior do território foi beneficiado pela descentralização e interiorização do ensino superior e de serviços de saúde. E, ambos, dinamizados pelas políticas implícitas.

A importância das políticas implícitas se dá pela especificidade alvo dessa política. O atraso de algumas regiões tem fundamentos estruturantes, isso reflete na dinâmica regional e na condição das vidas dos cidadãos, mesmo que a política não delimite o alcance em escala da região, a amplitude da política se direciona para condições igualitárias de acesso a direitos, as disparidades regionais, por possuírem disparidades de condições de vida, são afetadas diretamente pelas políticas sociais, que se transformam em “políticas implícitas de desenvolvimento regional”.

Pelos dados observados, o Nordeste tem a sua dinâmica, no contexto macroeconômico, fortalecida pelo impulsionamento da demanda efetiva, mas a transformação das bases produtivas para o desenvolvimento econômico no nordeste carece de um projeto nacional de desenvolvimento regional.

**Referências**

ARAÚJO, T. B. *Nordeste, Nordestes: que Nordeste?*. **In**: ÁLVARES AFFONSO, R. B. BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995. (pp. 125-156).

ARAÚJO, T. B. *Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. **REN - Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p.144-164, abr./jun., 1999.

ARAUJO, T. B.; SANTOS, V. M. *Revisitando a trajetória recente do desenvolvimento nordestino em homenagem a Wilson Cano*. **In**: SANTOS, A. Q.; et al (Orgs.). **Wilson Cano: A questão regional e urbana no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Editora Expressão Popular, ABED, 2021. p. 378-396.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Nordeste 2022: Estudos Prospectivos – Documento Síntese**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2014.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ª ed. Campinas, SP: UNICAMP, 2012.

BRANDÃO, C. A (2019a). **Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9117. Acesso em: 01/11/23.

BRANDÃO, C. A. (2019b). **As ausências e elos faltantes das análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisas de longo prazo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9117. Acesso em: 01/11/23.

BRASIL (2024a). **Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília/DF: Governo Federal. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/bases-de-dados-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25/07/24.

BRASIL (2024b). **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE | Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília/DF: Controladoria-Geral da União (CGU). 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/53903?ano=2024>. Acesso em: 25/07/24.

BRASIL (2024c). **Benefícios ao Cidadão | Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília/DF: Controladoria-Geral da União (CGU). 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Acesso em: 25/07/24.

BRASIL (2024d). **Pé de meia - Quase 65 mil alunos do Rio Grande do Norte recebem 4ª parcela do Pé-de-Meia a partir desta quarta (26/6)**. Brasília/DF: Governo Federal. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/pe-de-meia/quase-65-mil-alunos-do-rio-grande-do-norte-recebem-4a-parcela-do-pe-de-meia-a-partir-desta-quarta-26-6. Acesso em: 25/07/24.

BRASIL (2024e). **Acesso à informação sobre BPC, Garantia-Safra, Seguro Defeso e FNE**. Brasília/DF: Governo Federal. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/>. Acesso em: 25/07/24.

CANO, W. *Questão regional e política econômica nacional*. **In**: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, 2002. v. 3, p. 275-307.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil (1970-2005)**. São Paulo: Editora da Unesp, 2008.

COELHO, V. L. P. *A Política regional do governo Lula (2003-2010)*. **In**: NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. **(**Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8998. Acesso em: 01/11/23.

CONSTANTINO, J. P. D. et al. *Dinâmicas recentes do Nordeste brasileiro: reflexões sobre os novos determinantes da questão urbano-regional*. **XX ENANPUR**, Bélem/PA, 2023. Disponível em: http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st11-23.pdf. Acesso em: 30/10/23.

DINIZ, C. C. *Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização*. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte/MG, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

FONTELLES, Mauro José et al. *Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa*. **Revista paraense de medicina**, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do Nordeste (da articulação comercial à integração produtiva).** Recife : FUNDAJ, Editora Massangana, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **POF 2003 e 2008 - Despesa monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por religião da pessoa de referência da família e tipos de despesa.** [Rio de Janeiro]: IBGE, 2008. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/743. Acesso em: 28/07/24.

IBGE. **POF 2018 - Despesa monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, segundo os tipos de despesa**.[Rio de Janeiro]: IBGE, 2018a. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6715. Acesso em: 28/07/24.

IBGE.**IPCA - Série histórica com número-índice, variação mensal e variações acumuladas em 3 meses, em 6 meses, no ano e em 12 meses (a partir de dezembro/1979).** [Rio de Janeiro]: IBGE, 2018b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737>. Acesso em: 28/07/24.

IBGE. **Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas, por Unidade da Federação, segundo as divisões e os grupos de atividades (CNAE 2.0) - Brasil, Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) Pesquisa Industrial Anual - Empresa 2007 a 2021.** [Rio de Janeiro]: IBGE, 2023a. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1848. Acesso em: 28/10/23.

IBGE. **Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas, por Unidade da Federação, segundo as divisões de atividades (CNAE 2.0).** [Rio de Janeiro]: IBGE, 2023b. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1849. Acesso em: 28/10/23.

IBGE. **Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas, por Unidade da Federação, segundo as divisões e os grupos de atividades - Brasil, Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) Pesquisa Industrial Anual - Empresa 1996 a 2007.** [Rio de Janeiro]: IBGE, 2023c. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1987. Acesso em: 28/10/23.

IBGE. **Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas, por Unidade da Federação, segundo as divisões de atividades - Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e Unidade da Federação Espírito Santo Pesquisa Industrial Anual - Empresa 1996 a 2007.** [Rio de Janeiro]: IBGE, 2023d. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1986. Acesso em: 28/10/23.

LOPES, R. C.; MOREIRA, M. J. *Reprimarização da Economia Brasileira e suas Raízes no Subdesenvolvimento*. **Anais do Seminário de Pesquisa, Pós-Graduação, Ensino e Extensão do Câmpus Anápolis de CSEH (SEPE)(ISSN 2447-9357)**, v. 1, 2015.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 8 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

MORCEIRO, P. C.; GUILHOTO, J. J. M. *Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira*. **IV ENEI: Inovação, Produtividade e os desafios do crescimento**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/desindustrializao-setorial-e-estagnao-de-longo-prazo-da-manufatura-brasileira-33137>. Acesso em: 18/10/23.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: sudene, Nordeste: planejamento, e conflitos de classes**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SOUZA, R. C. *A Expansão e a interiorização do ensino superior no Brasil e o desenvolvimento regional: o caso de Pau dos Ferros-RN*. **In**: MACEDO, C. M.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (Orgs.). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no brasil do século XXI**. Brasília: IPEA, 2022. p. 331-353.

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

1. Docente do curso de Ciências Econômicas no Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP); Docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) - CAPF/ UERN. Pau dos Ferros/RN – Brasil – E-mail: [roniecleber@uern.br](mailto:roniecleber@uern.br). [↑](#footnote-ref-1)
2. Bolsista do Programa de Demanda Social, CAPES; Mestrando do curso de pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) ofertado pelo Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pau dos Ferros/RN – Brasil – E-mail: [ericvieira@alu.uern.br](mailto:ericvieira@alu.uern.br). [↑](#footnote-ref-2)
3. A referência dos dados para o programa Pé de meia saíram do repositório de notícias do site oficial do governo brasileiro. Por ser um programa novo, no site oficial da transparência das contas públicas, as despesas ou o orçamento empenhado do programa ainda não possuíam identificação específica. [↑](#footnote-ref-3)
4. As últimas três Pesquisas de Orçamentos Familiares não seguiram um padrão de intervalo de tempo e nem padronização da categorização de suas variáveis. As pesquisas tem como período de referência, maio de 2003, maio de 2008 e julho de 2018, para solucionar tal, a inflação foi acumulada, respectivamente, em 12 meses, 60 meses e 122 meses, por razões de cálculo, para encontrar o índice deflator. Já a questão das variáveis, nas tabelas 743 e 6715, as variáveis da primeira subdivisão são iguais (2.1 a 2.4), viabilizando a análise, mas suas subdivisões seguintes sofreram mudanças, da mais antiga a mais atual pesquisa, tornando complexa a comparação destas divisões mais acentuadas. [↑](#footnote-ref-4)