

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**HUGO FEITOSA GONÇALVES**

**A QUESTÃO REGIONAL NO NORDESTE:** uma análise da trajetória  
socioeconômica do Nordeste brasileiro entre a década de 1950 e o final dos anos  
2000

**Orientadora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosilene Dias Montenegro

Campina Grande – PB

2016

**HUGO FEITOSA GONÇALVES**

**A QUESTÃO REGIONAL NO NORDESTE:** uma análise da trajetória  
socioeconômica do Nordeste brasileiro entre a década de 1950 e o final dos anos  
2000

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito último para a obtenção do título de Mestre.

**Linha de Pesquisa:** Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosilene Dias Montenegro

Campina Grande – PB

2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

G635q Gonçalves, Hugo Feitosa.

A questão regional no Nordeste [manuscrito] : uma análise da trajetória socioeconômica do Nordeste brasileiro entre a década de 1950 e o final dos anos 2000 / Hugo Feitosa Gonçalves. - 2016.  
81 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2016.

"Orientação: Profa. Dra. Rosilene Dias Montenegro, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa".

"Co-Orientação: Profa. Dra. Nadine Gualberto Agra".

1. Nordeste. 2. Questão Regional. 3. Desenvolvimento regional. I. Título.

21. ed. CDD 338.9

HUGO FEITOSA GONÇALVES

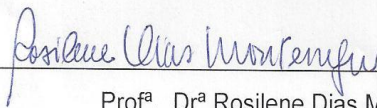
**A QUESTÃO REGIONAL NO NORDESTE:** uma análise da trajetória  
socioeconômica do Nordeste brasileiro entre a década de 1950 e o final dos anos  
2000

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito último para a obtenção do título de Mestre.

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rosilene Dias Montenegro

Aprovado em: 14 de junho do ano 2016.

BANCA EXAMINADORA



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Rosilene Dias Montenegro



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Nadine Gualberto Agra

Prof. Dr. José Ivaldo Alves de Oliveira Silva

## RESUMO

O Nordeste ao longo de sua história apresentou-se como uma região heterogênea, que poderia ser dividido em vários nordestes. Região essa que é homogeneizada pela caracterização da seca, do tradicionalismo no seu sistema de produção, da pobreza e de vários estereótipos. Tendo como perspectiva analítica a situação socioeconômica da população nordestina englobada no cenário nacional, esta pesquisa tem como objetivo geral verificar a trajetória socioeconômicas da população nordestina entre a década de 1950 e o final dos anos 2000; os objetivos específicos então buscam responder as seguintes questões: quais cenários político-socioeconômico se encontrou o Nordeste em sua trajetória histórica a partir da “Questão Regional” do Nordeste nos anos de 1950? Qual a situação econômica e social da Região no final dos anos 2000? Quais fatores – políticos, econômicos, etc. – fizeram parte da formação da característica do Nordeste entre a segunda parte do século XX e a primeira década do século XXI? Este trabalho tem como tema e recorte periódico a trajetória socioeconômica do Nordeste entre os anos de 1950 e os anos 2000; o recorte espacial é a área político-administrativa demarcada pelo Governo Federal da Região Nordeste. A pesquisa possui um caráter descritivo, com um texto apresentado quali-quantitativamente, sendo a pesquisa baseada em bibliografias e documentos devido à amplitude espacial e periódica da análise, sendo os fatores quantitativos apresentados para esboçar as condições econômicas e sociais gerais do Nordeste no período recente, tendo como referência comparativa os números apresentados pelo Brasil no geral. A pesquisa mostra que na eclosão da “Questão Regional” do Nordeste nos anos 50, essa região era a mais pobre do País, existia uma grande disparidade da renda entre a população nordestina e a do Sudeste, além da concentração de renda no Nordeste, que era um agravante. Com o planejamento regional votado para o Nordeste e da exploração das riquezas naturais nos governos militares, o produto dessa região passa a crescer em um nível acima do nacional, mas a concentração da renda aumentou ainda mais na Região; o Nordeste apresentava os piores indicadores sociais, distanciando cada vez mais da média nacional. Nos Governos FHC, o PIB da Região cresce menos que a média nacional, perdendo espaço na composição do produto brasileiro. Apesar da renda dos nordestinos ter aumentado, ficando menos distante do nível de renda dos habitantes do Sudeste, entre os anos 50 e 90, o produto *per capita* e a concentração de renda no Nordeste ainda apresentavam os piores indicadores do País. A pobreza apesar de ser minimizada, a Região ainda abrigava o maior número de pobres; a taxa de analfabetismo era o dobro da média nacional e os outros indicadores analisados ainda estavam abaixo da média do Brasil. Nos Governos Lula, o PIB do Nordeste cresce mais do que o do País; a renda dos nordestinos aumenta mais do que a média nacional, mas no ano 2010 a renda dos nordestinos ainda era a menor entre as regiões. A pobreza, mesmo sendo minimizada na Região, essa continua abrigando o maior número de pobres. A desigualdade da renda e a taxa de analfabetismo agravaram-se ainda mais em relação à média nacional e as outras variáveis aproximaram-se mais da média brasileira. No final dos Governos Lula, o analfabetismo, a pobreza e a concentração de renda ainda eram questões relevantes no Nordeste.

**Palavras-chave:** Nordeste. Questão Regional. Crescimento. Desenvolvimento.

## ABSTRACT

The Northeast throughout its history was presented as a heterogeneous region, which could be divided into several Northeast. This region which is homogenised by the characterization of the drought, the traditionalism in your production system, poverty and various stereotypes. With the analytical perspective the socio-economic situation of the Northeastern population encompassed in the national scene, this research has the general objective to verify the socio-economic trajectory of the Northeastern population between the 1950s and the late 2000s; the specific objectives then seek to answer the following questions: which political and socioeconomic scenarios met the Northeast in its historical trajectory from the "Regional Issues" in the Northeast in the 1950s? What is the economic and social situation of the region in the late 2000s? What factors - political, economic, etc. - They were part of the formation of the Northeast characteristic between the second part of the twentieth century and the first decade of this century? This work has as its theme and cut periodic socio-economic trajectory of the Northeast between the 1950s and 2000s; the spatial area is the political and administrative area demarcated by the Federal Government of the Northeast. The research has a descriptive character, with a text presented qualitative and quantitative, and research based on bibliographies and documents due to spatial and periodic amplitude analysis, and quantitative factors presented to outline the general economic and social conditions in the Northeast in recent years , with the comparative reference numbers presented by Brazil in general. Research shows that the outbreak of the "Regional Issues" in the Northeast in the 50s, this region was the poorest in the country, there was a wide disparity of income among the northeastern population and the Southeast, as well as concentration of income in the Northeast, which it was an aggravating factor. With the regional planning voted for the Northeast and the exploitation of natural resources in the military government, the product of this region is growing at a level above the national, but the concentration of income increased further in the Region; the Northeast had the worst social indicators, distancing increasingly the national average. In the FHC governments, the GDP of the region grows less than the national average, losing ground in the composition of the Brazilian product. Despite the income of the Northeast have increased, leaving less distant from the level of income of the inhabitants of the Southeast, between 50 and 90, the per capita GDP and income concentration in the Northeast still had the worst indicators in the country. Poverty despite be minimized, the region still harbored the largest number of poor people; the illiteracy rate was double the national average and other indicators also analyzed were below the average for Brazil. In Lula governments, the GDP of the Northeast grows more than the country; the income of the Northeast increases more than the national average, but in 2010 the income of the Northeast was still the lowest among the regions. Poverty, even being minimized in the region, it continues to host the largest number of poor. Inequality of income and the illiteracy rate worsened even more than the national average and the other variables were closer to the national average. At the end of Lula governments, illiteracy, poverty and income concentration were still important issues in the Northeast.

**Keywords:** Northeast. Regional Issues. Growth. Development.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Taxas de crescimento do PIB no Brasil e no Nordeste durante o período entre 1960 e 1989 .....	36
TABELA 2 – Participação do Nordeste na composição do PIB do Brasil antes e durante os dois Governos FHC .....	48
TABELA 3 – Variação do PIB no Nordeste e no Brasil entre os anos 2000 e 2002 .....	48
TABELA 4 – Participação dos setores de produção na formação do produto do Nordeste nos anos de 1990, 1994 e 1999 .....	49
TABELA 5 – Renda e distribuição de renda no Nordeste e no Brasil no ano 2000 .....	49
TABELA 6 – Variação no emprego formal no Nordeste e no Brasil nos anos 2001 e 2002 .....	50
TABELA 7 – Variáveis sociais no Nordeste e o Brasil no ano 2000 .....	51
TABELA 8 – Taxa de analfabetismo do Nordeste e do Brasil no ano 2000 .....	51
TABELA 9 – Proporção de indigentes e pobres no Nordeste e no Brasil no ano 2001 .....	52
TABELA 10 – Teto da meta inflacionária e variação geral dos preços na economia brasileira nos Governos Lula (2003-2010) .....	56
TABELA 11 – Variação real do salário mínimo no Brasil durante os dois mandatos de Lula (2003-2010) .....	57
TABELA 12 – Variação do PIB no Nordeste e no Brasil entre os anos 2003 e 2010 .....	58
TABELA 13 – Trajetória da participação do Nordeste na composição do PIB do Brasil durante os dois mandatos de Lula (2003-2010) .....	58
TABELA 14 – Rendimento médio das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010 .....	59
TABELA 15 – Variação na distribuição de renda mensal das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões do Brasil entre os anos de 2003 e 2009 .	60
TABELA 16 – Distribuição de renda mensal das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões e no Brasil no ano de 2010 .....	60

TABELA 17 – Variação de empregados formais no Nordeste e no Brasil em todos os anos dos dois mandatos de Lula (2003-2010) .....	61
Tabela 18 – Variação na expectativa de vida ao nascer para ambos os sexos no Nordeste e no Brasil nos anos 2000 e 2009 .....	61
TABELA 19 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes com acesso à rede geral de abastecimento de água nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010 .....	62
TABELA 20 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes rurais com acesso à rede geral de abastecimento de água nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010 .....	63
TABELA 21 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso à rede geral de abastecimento de água nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010 .....	63
TABELA 22 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso à rede geral de abastecimento de esgoto e fossa séptica nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010 .....	64
TABELA 23 – Variação na taxa de analfabetismo das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010 .....	65
TABELA 24 – Variação na proporção de indigentes e pobres no Nordeste e no Brasil nos anos 2001 e 2005 .....	65
TABELA 25 – IDHM no Nordeste e no Brasil no ano de 2010 .....	66
TABELA 26 – Participação dos estados na composição da população e do produto do Nordeste .....	66

---



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste  
BNDS – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social  
BNB – Banco do Nordeste  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CODENO – Conselho de Desenvolvimento do Nordeste  
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste  
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PIS – Programa de Integração Social  
PIB – Produto Interno Bruto  
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PSF – Programa Saúde da Família  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SUS – Sistema Único de Saúde  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 METODOLOGIA .....	12
1.2 A REGIÃO NORDESTE .....	14
1.3 A QUESTÃO REGIONAL .....	15
1.4 SEQUÊNCIA DA PESQUISA .....	22
<b>2 ENTRE A QUESTÃO REGIONAL E O NEOLIBERALISMO</b> .....	24
2.1 A ECLOSÃO DA QUESTÃO REGIONAL – ANOS 50 .....	25
2.2. O PLANEJAMENTO REGIONAL VOLTADO PARA O NORDESTE .....	27
2.3 MUDANÇA DE RUMO NOS GOVERNOS MILITARES .....	28
2.4 A REDEMOCRATIZAÇÃO .....	34
2.5 ENTRE OS ANOS 60 E 80 – UMA SÍNTESE .....	34
2.6 O PERÍODO NEOLIBERAL .....	37
<b>3 OS GOVERNOS FHC</b> .....	40
3.1 A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS FHC NO NORDESTE .....	46
3.2 UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DO NORDESTE EM RELAÇÃO AO BRASIL .....	47
3.3 SÍNTESE DOS GOVERNOS FHC .....	52
<b>4 O NORDESTE NOS GOVERNOS LULA</b> .....	54
4.1 NÚMEROS DO NORDESTE NOS GOVERNOS LULA .....	57
4.2 UMA SÍNTESE DOS OITO ANOS DE MANDATO DO PETISTA .....	67
<b>5 CONSIDERAÇÕES</b> .....	70
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78

## 1 INTRODUÇÃO

Uma região territorialmente sem demarcações, por vezes demarcada, redemarcada; uma região heterogênea – como Tânia Bacelar de Araújo já havia descrito – caracterizada homogeneamente pela seca, pelo seu sistema periférico de produção, pelo sofrimento da sua população, por vários estereótipos. Um Nordeste que poderia ser dividido em vários nordestes mais homogêneos em relação a diversos fatores – clima, cultura, sistemas de produção, etc. –, uma região descrita ao longo do tempo por diversas concepções. É a busca de conhecer mais sobre esse(s) Nordeste(s), inclusive o Nordeste de hoje, que move essa pesquisa.

Tendo como perspectiva analítica a questão socioeconômica da Região Nordeste englobado num contexto nacional, este trabalho tem como objetivo geral apresentar a trajetória das condições econômicas e sociais da população do Nordeste entre a década de 1950 e o final do último mandato dos Governos Lula; os objetivos específicos então buscam responder algumas indagações, em destaque estão: quais cenários políticos, econômicos e sociais se encontrou o Nordeste em sua trajetória histórica a partir da “Questão Regional” do Nordeste na década de 1950? Quais fatores – políticos, econômicos, etc. – fizeram parte da formação da característica do Nordeste entre a segunda parte do século XX e a primeira década do século XXI? Qual a situação socioeconômica da Região no final do último Governo Lula?

O Nordeste brasileiro é tema central de uma vasta literatura nem sempre baseada na mesma percepção (epistemológica). Esse Nordeste da cana de açúcar e suas múltiplas relações – territoriais, sociais, culturais, entre outras – de Gilberto Freire em “Nordeste” (FREYRE, 2004); um Nordeste, apresentado por Florestan Fernandes em “Dilemas do Nordeste”, marcado na década de 1920 por conflitos intelectuais entre a defesa da tradição regional e a importação de valores e costumes da fora do País “que atualizaria a cultura nacional” (FERNANDES, 1993, p. 20); essa região estruturalmente pobre, mas com capacidade para desenvolver-se, verificada pelo documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) no final dos anos de 1950 – no período, era a região menos desenvolvida economicamente do Hemisfério Sul (GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1997).

O Nordeste pós-Sudene, no qual a população rural teria sido esquecida e o desenvolvimento social não acompanha(va) o crescimento econômico, o qual foi relatado por Celso Furtado em “O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento” (FURTADO, 1984); um Nordeste que fez parte de um todo (o Brasil) no projeto de crescimento econômico do Governo brasileiro – independentemente das condições sociais – pós-golpe de 1964 como retrataram José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo em “Um Modelo Exaurido: a experiência da SUDENE” (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004).

Uma região central no período do “Complexo Econômico Nordestino” – entre o período colonial e início do império nacional – que passou gradativamente a ser periférica na economia capitalista como destaca Leonardo Guimarães Neto em “Trajetória Econômica de Uma Região Periférica” (GUIMARÃES NETO, 1997).

Com suas múltiplas fronteiras geográficas, a região do “açúcar”, do “algodão”, da reserva do “exercito industrial de reserva” da indústria sudestina como retratou Francisco de Oliveira em “Elegia Para Uma Re(li)gião” em meados dos anos de 1970 (OLIVEIRA, 1977); esse Nordeste de mercado dependente e complementar da indústria do Centro-Sul que necessita(ria) de políticas que levassem em consideração as especificações da Região de acordo com o relato do próprio Furtado publicado no início dos anos de 1980 em “Uma Políticas de Desenvolvimento Para o Nordeste” (FURTADO, 198).

Uma região que teve seu crescimento econômico – acima da média nacional na maior parte do período da segunda metade do século passado – patrocinado pelo Estado, em contrapartida, de acordo com Tânia Bacelar em “O Setor Público e o Nordeste” publicado em “Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências”, acolheu por incentivos do Estado nacional as filiais de grandes indústrias forasteiras, acarretando num crescimento econômico voltado para uma minoria de fora da Região, enquanto os recursos para saúde, educação, saneamento e habitação eram insuficientes para satisfazer as necessidades da população local (ARAÚJO, T., 2000).

Essa região que no início dos anos 2000 ainda era marcada pela pobreza, em que áreas modernas e economicamente dinâmicas dividiam o espaço com áreas estagnadas como apresentou Tânia Bacelar de Araújo no texto “Nordeste, Nordestes: que Nordeste?” publicado na mesma coletânea acima citada (ARAÚJO, T., 2000).

O Nordeste e suas sub-regiões, diferenciadas por questões naturais e pelas múltiplas atividades econômicas como apresenta Manuel Correia de Andrade, na publicação denominada “A Terra e o Homem no Nordeste, Hoje” (ANDRADE, 2003).

Uma região sentenciada para ser uma área de exploração e periférica pelos europeus ou uma região inventada através de discursos e estratégias de estigmatização e estereótipos para benefício de grupos internos e/ou externos?

“O Nordeste Que Dá Certo” pelo crescimento econômico – porém concentrador da renda – e pela redução da miséria – beneficiada por transferências diretas do Governo Federal e pela valorização do salário mínimo – nos anos 2000 como destacou Amaral Filho (2009).

É esse Nordeste e suas diversas percepções e destaques da literatura que abrange a Região, com suas particularidades históricas, sua heterogeneidade espacial da renda, do desenvolvimento social, onde áreas dinâmicas dividem espaço com a pobreza, que pouco modificou sua estrutura de participação da econômica inter e até intra-regional ao longo da sua história recente – em parte, graças à alocação discriminada dos recursos públicos, favorecendo os espaços mais dinâmicos – que será explorado neste trabalho.

Além do “Documento de GTDN”, esta pesquisa tem como base teórica textos dos autores Celso Furtado – o qual também coordenou o Documento do GTDN –, Francisco de Oliveira, Florestan Fernandes, Tânia Bacelar de Araújo, José Luís Fiori, Wilson Cano, José Elesbão de Almeida junto com José Bezerra de Araújo, Guimarães Neto, esse último junto com Carlos Antônio Brandão, entre outros.

## 1.1 METODOLOGIA

Este trabalho tem como marco teórico o desenvolvimento regional, baseado no novo paradigma do desenvolvimento – mas verificando apenas alguns fatores econômicos e sociais –, o tema e o recorte espacial central a trajetória socioeconômica e a contemporaneidade do Nordeste brasileiro. Com um caráter descritivo variando entre qualitativo e quantitativo, com fonte de pesquisa majoritariamente bibliográfica e documental devido à amplitude periódica e do espaço territorial em análise, sendo os fatores quantitativos voltados para esboçar basicamente as condições socioeconômicas gerais do Nordeste internamente e em relação ao Brasil no período mais recente da história – tendo como fonte dos dados apresentados basicamente as publicações de Tânia Bacelar de Araújo “Nordeste,

Nordestes: que Nordeste?”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Banco do Nordeste (BNB).

O embasamento literário provém basicamente das ideias e relatos dissertados por Tânia Bacelar de Araújo e Celso Furtado, além de contribuições de autores como Francisco de Oliveira, Guimarães Neto e Carlos Antônio Brandão, Wilson Cano, José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo. Os principais documentos analisados foram: o “Documento do GTDN: uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”; o “Quadro Macroeconômico Brasil e Nordeste 2000 a 2010” de autoria do BNB; e o “Censo Demográfico 2010” do IBGE.

Para a análise quantitativa do desenvolvimento regional, baseado no novo paradigma do desenvolvimento – onde, mais do que apenas os fatores econômicos, verifica-se também o bem-estar social, como educação, saúde e condições de moradia, além de outros fatores não levantados neste trabalho, como as questões ambientais e a participação da população nas decisões públicas – e na disposição de dados do IBGE e do BNB, foram verificadas as seguintes variáveis: o “Produto Interno Bruto” (PIB)<sup>1</sup>; o “Rendimento real médio das pessoas com 10 ou mais anos de idade”; o “Índice de Gini”<sup>2</sup>; o “emprego formal”; a “expectativa de vida ao nascer”; o número de “domicílios particulares permanentes com acesso à rede de água”; de “domicílios particulares permanentes com acesso à rede de esgotamento sanitário e fossa séptica”; a “taxa de analfabetismo das pessoas com 10 ou mais anos de idade”; a “proporção de pobres e indigentes”; e o “Índice de Desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Medida de valor dos bens (agropecuários e industriais) e serviços produzidos em um determinado território. Tem como objetivo medir a dinâmica econômica e o nível de riqueza comercializável de uma região. São contabilizados os bens e produtos finais (aqueles vendidos diretamente ao consumidor final), os serviços prestados e remunerados, os investimentos e os gastos do governo. Não são contabilizados os bens intermediários (aqueles usados na produção de outros bens), os serviços não remunerados, os bens já existentes e as atividades ilegais ou informais. O PIB é calculado por três métodos que devem chegar aos mesmos números: O primeiro é a soma de todos os resultados da agropecuária, da indústria e dos serviços; o segundo método é a soma de tudo que for consumido pelos indivíduos e pelo governo, mais as exportações e os investimentos governamentais; o outro é a soma de todas as remunerações (salários, juros, aluguéis e lucros). Os dados são verificados através de pesquisas anteriores do IBGE (como levantamentos sobre a agropecuária, indústria e comércio), de formulários (os dados do setor de energia, de comunicação e os impostos são respondidos por empresas e governo), além das estimativas apresentadas pelo IBGE levando em conta períodos anteriores em caso de números não informados (G1 ECONOMIA, 2013).

<sup>2</sup> Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento que mede o grau de concentração da renda em uma determinada região. Esse indicador tem o objetivo de mostrar a diferença entre os rendimentos dos mais ricos e dos mais pobres. Numericamente, ele varia de 0 (quando existe uma igualdade plena na distribuição da renda, ou seja, todos têm a mesma renda) a 1 (quando toda a renda está concentrada na mão de apenas uma pessoa) (WOLFFENBUTTEL, 2004).

Humano Municipal” (IDHM)”. Além dessas variáveis comparativas, verificou-se também a variação da “inflação”, do “salário mínimo” e da proporção da “população”.

O parâmetro comparativo foi a média nacional do mesmo período. A fórmula do cálculo de comparação foi a regra de três simples – processo designado para resolver problemas que envolvam grandezas proporcionais –, onde:  $A_i = 1$  (ou 100%) e  $B_i = x$ , sendo: A = a média nacional; B = a média do Nordeste; e i = período representados pelos dados.

O texto desenvolve-se relacionando as diversas percepções e concepções socioeconômicas, também políticas, sobre o Nordeste em cada década a partir da “Questão Regional” do Nordeste na década de 1950 até os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

## 1.2 A REGIÃO NORDESTE

Antes de percorrer em uma discussão sobre a trajetória socioeconômica do Nordeste brasileiro é pertinente apresentar a ideia de “Região Nordeste” segundo Francisco de Oliveira. O autor mostra que, em relação ao Nordeste brasileiro, seria difícil não enquadrar as fronteiras econômicas e políticas dentro dos limites político-administrativos da Região. Mas argumenta favoravelmente em relação a esse enquadramento político-administrativo regional, mostrando que esse além de ser uma tentativa de proposta de “região” tem como base a formação econômica e política do território nacional e de suas heterogeneidades (OLIVEIRA, 1977).

A ideia e reconhecimento de “Região Nordeste” passou por alterações ao longo da história nacional. De acordo com Oliveira (1977), o Nordeste, como região, começou a ser reconhecido na consciência social, pelas políticas e pelos programas governamentais apenas em meados do século XIX, consolidando-se no século XX. Na história regional nordestina existiram vários “nordestes”, como – em espaços de tempo e territorial diferentes – a “região do açúcar” e a “região algodoeira-pecuária” nos séculos iniciais da sua história.

Parte do século XIX e as primeiras décadas do século XX vai estabelecer outro(s) nordeste(s). Como relata Oliveira (1977), as novas configurações tiveram como propulsor a emergência de outra “região”, a “região do café”, fazendo com que o “nordeste açucareiro”, por influência também da concorrência do produto da cana de açúcar no Caribe, passasse a ter uma participação secundária na economia brasileira.

Enquanto a dinâmica econômica do “Nordeste do açúcar” estava em estagnação, devido ao cenário econômico-produtivo nacional e principalmente internacional, passa a emergir o “Nordeste algodoeiro”, influenciado também por fatores econômico-produtivos externos. Com a migração da dinâmica econômica para outra região do País e do Nordeste, o poder político dos latifundiários do açúcar também perde força para os produtores de café no cenário nacional, e para os latifundiários algodoeiro-pecuários no cenário regional (OLIVEIRA, 1977).

Em meados do século XX, segundo Oliveira (1977, p. 37), com o discurso de minimizar o “falso conflito inter-regional” entre o Sudeste em crescimento e o Nordeste estagnado, surge o planejamento regional voltado para o Nordeste, no qual a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada. A SUDENE redesenha o mapa do nordeste brasileiro para suas ações, estendendo agora do Maranhão à Bahia, incorporando ainda uma pequena parte do Estado de Minas Gerais.

### 1.3 A QUESTÃO REGIONAL

A “Questão Regional” do Nordeste eclode em menos de uma década antes da criação da SUDENE. De acordo com Guimarães Neto (1997), na segunda parte da década de 1950, [com o incentivo do Estado] as indústrias do Sudeste invadiram o mercado nordestino em busca de novos consumidores, prejudicando a pequena indústria da Região, como foi o caso de segmento têxtil; no governo de Juscelino Kubitschek, época de crise econômica no Brasil, a qual se agrava ainda mais no Nordeste do que no resto do País, impulsionada por uma longa seca, cujo ápice foi em 1956, o aumento das disparidades socioeconômicas entre o “Centro-Sul” e o Nordeste contribuiu para o crescimento de forças sociais e políticas que reivindicavam por políticas voltadas para mudanças profundas na sociedade brasileira.

Nessa região, entre os movimentos populares, destacaram-se as ligas camponesas que lutaram pela reforma agrária. Além desses movimentos, ganharam relevância: a pressão da Igreja Católica exigindo medidas reformistas; as conquistas eleitorais em 1958 de governadores de tendência reformista nos principais estados da Região (Bahia e Pernambuco); o temor de uma revolução como tinha acontecido na China e em Cuba em período recente aquele; e a pressão do Governo estadunidense para evitar qualquer ameaça de uma nova revolução. Todos esses



fatores fizeram com que o Nordeste passasse a ser visto pelos governantes nacionais e internacionais como uma ameaça à segurança do Brasil (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004).

Nesse contexto, a questão regional nordestina ganhou destaque na política nacional, assim foram criadas instituições, políticas e recursos para desenvolver a atividade econômica da Região e atenuar a situação socioeconômica dos nordestinos para afastar qualquer possibilidade de revolução nessa parte do País.

Em 1956, o então Presidente Kubitschek cria o GTDN. Direcionado, não oficialmente, por Celso Monteiro Furtado, o documento do Grupo apresentou um levantamento de informações que identificou os principais fatores que travavam o desenvolvimento do Nordeste e buscar alternativas de políticas desenvolvimentistas para a Região.

O Documento do GTDN apresentado à Presidência da República da época mostrou em suas primeiras páginas que, após um grande período de recessão do comércio agroexportador – base da economia nordestina no período em destaque – e de uma perda na participação do Nordeste na economia brasileira, essa região tornou-se uma das mais pobres economicamente do hemisfério sul. Havia uma grande disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do País e essa vinha em uma escala crescente em relação à década anterior – a renda média da população nordestina era menos de um terço da renda dos habitantes da região ao sul –, sendo o produto do Nordeste mais concentrado – aumentando ainda mais a disparidade em relação às condições de vida dos habitantes dessas regiões do Brasil – além das questões ambientais, como as secas constantes e a escassez de terras aráveis. Todos esses fatores constituíam uma situação relevante que poderia ser minimizada (GTDN, 1997).

A participação do Nordeste na renda nacional tinha caído de 15,5% em 1948 para 13,4% em 1956. Seguindo a mesma trajetória, a renda *per capita* dos nordestinos que era cerca de 37% em relação a dos habitantes do Centro-Sul em 1948, diminuiu para 32% no ano de 1956 (GTDN, 1997).

No encontro de Furtado com o Presidente do Brasil em 1959, foram apresentados os principais problemas do Nordeste, entre eles, entraram em discussão os desastres ocasionais pela seca de 1958 e os movimentos reformistas da Região. Furtado negou que o problema econômico e social nordestino decorria [apenas] das secas e apontou dois erros das políticas públicas federais no Nordeste:

primeiramente mostrou que os subsídios à velha estrutura açucareira concentravam a renda na mão dos usineiros e estagnava o dinamismo econômico; o segundo erro seria o de combater a seca com construção de açudes que eram apropriados pelos maiores latifundiários do sertão, que utilizavam a água retida para manter a criação de gado (AMARAL FILHO, 2010; DINIZ, C., 2009).

Os estudos verificaram também a carga tributária Federal; observou-se que o aumento da arrecadação no Centro-Sul não acompanhava o ritmo de crescimento econômico dessa região, sendo assim, “o sistema tributário não estava sendo capaz de impor uma progressividade à receita pública federal” (ARAÚJO, T., 2000, p. 156). Portanto, a estrutura fiscal do País não estava sendo usada como mecanismo de correção da disparidade de renda inter-regional, mas sim, operava para aumentar ainda mais a desigualdade de renda entre o Centro-Sul e o Nordeste.

Além disso, as transferências realizadas pela União para o Nordeste eram voltadas para fundos assistenciais, enquanto os investimentos privados eram dirigidos para o Centro-Sul, pois o dinamismo da indústria dessa última região citada gerava uma maior produtividade em relação a outras regiões do País – como expressa a corrente do pensamento econômico neoclássico, o Centro-Sul apresentava uma eficiência marginal do capital maior do que as outras partes do Brasil (GTDN, 1997).

O Documento do GTDN (1997) defendia um plano de execução baseado em quatro diretrizes simultâneas a serem implantadas no Nordeste: a primeira seria a industrialização para empregar a grande massa de trabalhadores desempregados, o que era marcante na Região; a segunda base seria a reestruturação econômica da Zona da Mata baseada na produção agrícola para fornecer alimentos para os centros urbanos onde deveria acontecer a industrialização; a terceira seria aumentar a produtividade da área do semiárido, tornando-a mais resistente as secas; por último, defendia a expansão da fronteira agrícola da Região, deslocando-a para as terras úmidas maranhenses a fim de absorver a massa populacional excedente do semiárido.

Do relatório do GTDN, origina-se a SUDENE em dezembro de 1959, segundo a própria entidade, “representou uma das conquistas mais importantes do povo brasileiro, na história recente de nosso país, porque deu início a uma nova era, marcada pela incorporação progressiva da Região Nordeste” no processo de integração nacional realizado pelo Governo Federal, pois, na época, o dinamismo e

o crescimento econômico estavam restritos entre as regiões Sudeste e Sul (BRASIL, 2013).

Segundo Almeida e Araújo, J. (2004), após a criação da SUDENE, o processo de industrialização da Região passou a ser defendido como condição fundamental para a inserção do Nordeste no processo de desenvolvimento do Brasil, além de diminuir a heterogeneidade econômica e social inter e intrarregional.

Paradoxalmente, a SUDENE assumiu uma papel fundamental para que o processo de industrialização do Nordeste contribuísse para a verticalização e dependência econômica dessa região em relação à hegemonia burguesa industrial do Sudeste do Brasil, a qual concentra(va)-se em torno de São Paulo. O Nordeste passou a assumir “uma ‘nova função’ no processo de complementaridade da acumulação de capital em favor da burguesia industrial do Sudeste” (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004, p. 110).

Nos anos de 1990, após mais de três décadas do ápice da “Questão Regional” do Nordeste e do início do planejamento regional voltado para essa parte do País, essa região ainda destacava-se em âmbito nacional pela precariedade da renda de uma grande parte da sua população.

Tânia Bacelar de Araújo em um texto de percepção analítica socioeconômica geral (ênfase na questão econômica), intitulado “Nordeste Nordestes: que Nordeste?”, descreve que nos anos de 1990 o Nordeste brasileiro – que ocupa cerca de 20% do território nacional – abrigava 29% da população nacional, produzia cerca de 14% da renda total do País – medido pelo PIB –, 12% do produto industrial e por volta de 21% da produção agrícola nacional, sendo que nessa região residia 23% da população urbana e 46% da população rural nacional (ARAÚJO, T., 2000), caracterizando uma ineficiência produtiva em relação a mão de obra dessa região tanto na cidade quanto na zona rural.

Baseada em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Araújo, T., (2000) mostra que no ano de 1990 cerca de 60% dos brasileiros considerados indigentes pelo Instituto estavam no Nordeste, desses que residiam na Região, em torno de 58% encontravam-se na zona rural. A área urbana do Nordeste abrigava 46% dos indigentes urbanos de todo o Brasil, em relação à área rural esses números eram ainda maiores, 63% dos indigentes brasileiros que residiam na zona rural estavam nessa região.

No início dos anos de 1990 a dinâmica da produção setorial nordestina seguiu na mesma direção do que foi verificado nacionalmente, o setor agropecuário do Nordeste e do Brasil perdeu espaço no PIB e a produção industrial passou a contribuir em maior quantidade na formação do produto nacional, embora tenha crescido mais na média nacional do que na região em destaque. Assim, na década referida, em relação ao quadro econômico nacional, o Nordeste ainda era visto como uma região produtora agropecuária, contribuindo com 20% desse setor nacionalmente (ARAÚJO, T., 2000).

Para Tânia Bacelar de Araújo (2000) o Estado desempenhou um papel fundamental na dinâmica econômica do Nordeste no período. Reconhece que o setor público patrocinou fortemente o crescimento econômico das outras regiões do País, mas afirma que, na economia nordestina, o Estado foi determinante no seu desempenho nas décadas da segunda parte do século XX.

Com o apoio da ação (infra)estrutural estatal na Região, o capital privado externo fez emergir no Nordeste subespaços com estruturas econômicas modernas, acarretando em um dinamismo concentrado em algumas áreas do Nordeste (GUIMARÃES NETO, 1997). Como mencionou Carlos Américo Pacheco em 1998, essas estruturas formadas hegemonicamente por capitais migrantes foram seletivas, formadas nas áreas e setores mais promissores, chamados “ilhas de prosperidade”, contribuindo para o aumento da heterogeneidade intra-regional (PACHECO *apud* ARAÚJO, T., 1990; ARAÚJO, T., 2000).

Araújo, T. (2000) relata que nos anos de 1990, de positivo para o Nordeste, houve um aumento da ação previdenciária que assegurou uma renda mínima para a população idosa do sertão. Apesar disso, a questão fundiária era alarmante e a concentração das terras nas mãos de cada vez menos pessoas vinha agravando-se no período. Na zona da mata o monopólio do cultivo da cana sobre os espaços cultiváveis expandiu. As secas no semiárido fez com que fossem inviabilizadas as pequenas plantações, forçando os pequenos proprietários venderem suas terras a preços baixos, expandindo os latifúndios.

Assim muitas famílias tiveram que optar entre permanecer no campo vivendo na miséria, buscando assistência de renda do Estado ou migrar para os centros urbanos e ocuparem as periferias do espaço urbano e do mercado de trabalho.

Apesar de a concentração de terras ter aumentado no Nordeste na segunda parte do século XX, sendo a miséria um fator dominante na área rural nordestina, a

questão fundiária permanecia arquivada pela administração pública. No campo, as estruturas políticas ainda tinham suas bases sustentadas pelos latifúndios. De acordo com o mapa da fome apresentado pelo IPEA no período, dois em cada três indigentes, considerados pelo Instituto, do Brasil estavam no Nordeste (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA *apud* ARAÚJO, T., 2000).

Deve-se destacar, em âmbito intrarregional, que nunca houve um Nordeste socioeconomicamente homogêneo. Os estados nordestinos historicamente apresentaram uma dinâmica econômica heterogênea, tendo o Estado da Bahia – Estado ao sul da Região, o mais próximo do grande centro econômico do País, o Sudeste, especificamente a região metropolitana de São Paulo – assumido o papel principal no PIB regional.

Entre os anos de 1970 e início dos anos de 1990 os estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão ganharam espaço no produto regional devido à base produtiva instalada na Região, enquanto os principais estados, em relação à dinâmica econômica, como a Bahia e principalmente Pernambuco, perderam parte de sua hegemonia no PIB do Nordeste (ARAÚJO, T., 2000).

Na década de 1990, as exportações dos estados do Nordeste acompanharam a tendência da economia brasileira. O produto ofertado pela Região nas relações com o mercado internacional apresentou uma variação na sua composição, tendo o setor primário perdido parte da sua participação e os produtos manufaturados e semimanufaturados passaram a ter mais espaço na composição do produto exportado pelo Nordeste. Com o exterior, os saldos comerciais dessa região até o período mostrou-se historicamente positivo, enquanto quando visto em relação ao mercado interno, os saldos apresentaram-se fortemente negativos (ARAÚJO, T., 2000).

Passando a analisar os dados relacionados às condições sociais gerais da população residente no Nordeste, Araújo, T. (2000) destaca que a situação social da Região era na época a mais grave do País. Em termos de taxa de educação, acesso ao abastecimento de água e mortalidade infantil a situação relativa do Nordeste em relação à média nacional tinha piorado. O PIB *per capita*<sup>3</sup> dessa região continuava a ser o menor em relação a todas as regiões da Nação. A expectativa de vida, que era

---

<sup>3</sup> Mede a produção total dividido pelo número de habitantes de um determinado território. Restringe-se por não considerar a distribuição de renda desigual (G1 ECONOMIA, 2013).

de 58,8 anos (dados de 1989), era a menor do Brasil. Entre os anos de 1970 e 1989, a população da Região maior de 15 anos analfabeta caiu de 55% para 36%, mas no âmbito nacional essa queda foi superior. O índice de mortalidade infantil entre a população do Nordeste que era de 15,1% em 1970, caiu para 8% em 1988, mas esse indicador que era 29% maior do que a média nacional no ano inicial da comparação passou a ser 68% maior no ano final. O acesso domiciliar ao abastecimento de água no Nordeste passou de 9,7% para 42% entre os anos de 1970 e 1989, apesar desse crescimento, aumentou a distância em relação a esse acesso entre a taxa média nacional e a nordestina.

Verificando esses indicadores por estado, percebeu-se que os estados da Bahia e Pernambuco apresentaram as melhores condições sociais; por exemplo, em relação às taxas de alfabetização, de mortalidade infantil e de expectativa de vida; a Bahia destaca-se ainda nos números de acesso a água e energia. De acordo com os indicadores, as piores condições de vida eram apresentadas pelos números do Piauí, estando os estados da Paraíba e do Maranhão completando o *ranking* dos estados menos desenvolvidos socialmente da Região Nordeste (ARAÚJO, T., 2000).

Araújo, T. (2000), no final dos anos de 1990, defendia que o Nordeste continuava sendo um grande desafio do Estado nacional em relação à dívida social do Brasil para com essa região. A Região na qual residia 29% da população brasileira, abrigava 55% da população analfabeta do País, 55% dos, considerados pelo IPEA, indigentes brasileiros e 45% das famílias pobres da Nação (com rendimento menor a meio salário mínimo por pessoa).

A renda era muito concentrada nessa região e a desigualdade social era enorme. As mudanças na segunda parte do século XX no Nordeste foram mais intensas em relação à produção e dinâmica econômica do que nas condições de vida da sua população. De acordo com Araújo, T., (2000), entre 1970 e 1989 houve um aumento na concentração da renda no Nordeste, o Índice de Gini passou de 0,596 no ano de 1970 para 0,638 em 1989. Enquanto, entre os anos de 1970 e 1989, os 40% mais pobres diminuíram sua participação na renda geral do Nordeste de 8,8% para 7,8%, os 5% mais ricos elevaram sua participação de 38,8% para 42%.

Apesar do crescimento da pobreza nas cidades do Nordeste na segunda metade do século XX, a questão no campo da Região era ainda mais alarmante. De acordo com Tolosa *apud* Araújo, T., (2000), enquanto na zona urbana um em cada

dois nordestinos estava na faixa de pobreza, na zona rural esse número era de três em cada quatro moradores. No semiárido a seca continuava a levar quase toda a população de trabalhadores do campo e pequenos produtores rurais a buscarem auxílio dos programas assistenciais do Estado.

No Nordeste do final do século XX, espaços de estruturas socioeconômicas dinâmicas conviviam com áreas economicamente estagnadas e socialmente carentes, apresentando um quadro de uma região heterogênea e complexa (ARAÚJO, 2000).

Percebe-se que, Francisco de Oliveira (1977), o Documento do GTDN (1997) e Tânia Bacelar de Araújo (2000) reconheceram em seus trabalhos vários nordestes. Uma região socioeconomicamente heterogênea, que passou por mutações históricas – territoriais e econômicas –, caracterizada pela pobreza cada vez mais marcante de grande parte do seu povo, que precisa(va) de uma atenção maior do Estado, de um planejamento regional voltado para as especificidades do Nordeste.

#### 1.4 SEQUÊNCIA DA PESQUISA

Tomando como base esse debate inicial sobre o Nordeste no período pré-SUDENE e o Nordeste nos anos de 1990, esse trabalho contém mais três capítulos, além das considerações. No capítulo seguinte busca-se apresentar um debate sobre a Região a partir da “Questão Regional” do Nordeste e a criação da SUDENE até a primeira metade dos anos de 1990 – período que marca uma nova fase da organização política e econômica do País, com a introdução de novas políticas econômicas no cenário nacional, dentre elas o Plano Real.

O Capítulo 2, com ênfase na questão socioeconômica do Nordeste, será apresentado o debate e as políticas públicas, principalmente as macroeconômicas e voltadas para minimizar as desigualdades regionais e a pobreza, além de dados econômicos e sociais, regional e nacional, para caracterizar de forma superficial as condições de vida da população nordestina em relação ao Brasil em geral no período que abrange os dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

No penúltimo capítulo, também serão apresentadas as políticas implantadas no Estado brasileiro e os dados sociais e econômicos da Região em relação ao Brasil nos dois primeiros governos petistas (2003 a 2011), além dos possíveis impactos das políticas públicas Federal voltadas para combater a pobreza, promover

o bem-estar social e minimizar a desigualdade regional. Por fim, apresenta-se as considerações deste trabalho.



## 2 ENTRE A QUESTÃO REGIONAL E O NEOLIBERALISMO

Furtado (1998) em “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, relata que a linha que separa os países desenvolvidos dos não desenvolvidos tendeu a acentuar-se no sistema capitalista. Os sistemas de produção dos países periféricos modelam-se de acordo com as necessidades apresentadas pelos países centrais, tendo um papel complementar do sistema econômico mundial.

David Ricardo defende a permanência dessa relação entre os países, apresentando o princípio das “vantagens comparativas”, a qual defende que cada país deve produzir aquele produto que menos gera custo de produção, sendo os países que tem mais dificuldade de produzirem algo a um menor custo do que outro tendo que se adaptar e produzir aquele produto que tenha espaço no mercado internacional e que gere o menor custo. Para essa concepção, o Brasil com sua vasta área de terras cultiváveis, de mão de obra abundante, deveria e percorreu as vias de menos resistência, alocando-se no mercado internacional como ofertante de bens primários (principalmente produtos agrícolas) em vez de investirem na produção dependente de novas tecnologias, pois esse setor já era dirigido pelos países centrais.

Essa concepção poderia aumentar a satisfação dos países inseridos nesse comércio se não houvesse uma variação diferenciada nos preços desses produtos e nos custos de produção e comercialização. Na segunda parte do século XX, os preços dos produtos dependentes de tecnologia subiram muito mais do que os produtos primários, gerando um desconforto econômico cada vez maior nos países produtores de bens primários.

O que essa discussão tem haver com a “questão regional” do Nordeste? Essa relação entre os países produtores de bens dependentes de avanço técnico e os que dependem de matéria prima e mão de obra abundante – a relação centro-periferia apresentada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) –, apesar de suas particularidades, também é percebida em âmbito inter-regional, na qual a Região Nordeste ocupa um espaço periférico na economia brasileira, sendo-a mais importante na produção de bens primários e sua indústria atuando como uma complementação da produção do Sudeste. Essa questão estrutural do Brasil atravessa toda a segunda metade do século XX.

Outro fator importante que pode basear a formação socioeconômica recente do território nacional, conseqüentemente também do Nordeste brasileiro é a relação entre estado e capital destacada por Fiori (2001) em “A Propósito de Uma Construção Interrompida”. Indo em direção contrária a concepção da Escola Neoclássica do pensamento econômico, o autor defende que as ações do estado em geral seguiram na mesma direção setorial e territorial da expansão do capital, sendo favorecedor das necessidades do capital, mas não sendo a reciprocidade verdadeira, ao menos no território brasileiro; na maior parte da história (salve os períodos de medo de uma revolução social), as elites econômicas brasileiras não precisaram ou foram forçadas a aliar seus projetos a qualquer projeto de desenvolvimento territorial socioeconômico.

Entre os séculos XVI e XIX, o território que hoje compõe o Brasil era formado por produções regionais primárias voltadas para o mercado externo. Assim a dinâmica das regiões nacionais era ditada pelo mercado externo. Até o início do século XX as articulações comerciais inter-regionais eram menores do que as dessas com o exterior do País. Portanto, nesse período, não se tinha a ideia de integração e de desenvolvimento nacional (ARAÚJO, T. 2001).

Para Araújo, T. (2001, p. 72), é na primeira parte do século XX que o Brasil passa gradativamente do posto de país [apenas] primário-exportador para ser um país de “base industrial importante” comandado pela dinâmica do mercado interno. É nesse momento de articulação comercial interna, conseqüentemente de reconhecimento de nação, que se percebe enfaticamente as diferenças socioeconômicas inter-regionais, passando a emergir a “questão regional” brasileira.

## 2.1 A ECLOSÃO DA QUESTÃO REGIONAL – ANOS 50

Para Cano (2001), até meados dos anos de 1950, a questão regional do Nordeste brasileiro era contemplada por ações voltadas basicamente para combater a seca [o que beneficiava os latifundiários da cana de açúcar, detentores do poder econômico e político da região no período].

No período prévio da eclosão da questão regional do Nordeste, não eram apenas as secas que causavam desconforto na população nordestina, a Região sofria com o aumento da concorrência dos seus produtos internamente; na zona da mata os pequenos proprietários de terras estavam sendo forçados pela conjuntura a

venderem suas áreas e migrarem para as periferias das cidades, entre outras questões (ARAÚJO, 2001; CANO, 2001).

Nos anos de 1951 e 1952 foram divulgadas as contas nacionais e regionais do País, apresentando as disparidades econômicas regionais. De acordo com os dados, entre os anos de 1919 e 1949 o produto industrial do Sudeste – comandado por São Paulo – cresceu quase 50% a mais do que o resto do País. O desequilíbrio entre as regiões na formação do produto nacional estava em tendência de acentuação, impulsionado pelos investimentos do Plano de Metas – em infraestrutura e na indústria – concentrados em São Paulo, desencadeando pressões sociais e políticas de outras regiões do Brasil – tendo início no Nordeste –, requerendo uma maior atenção do Governo Federal. Stefan Robock, cientista social estadunidense, ao pesquisar sobre o Nordeste brasileiro, a pedido do BNB relata que essa região era “um caldeirão prestes a explodir” (ARAÚJO, 2001; CANO, 2001).

Entre os anos de 1950 e 1960, o apoio fiscal e institucional do Estado ao desenvolvimento regional não se limitou apenas a Região Nordeste (CANO, 2001).

Volta-se aqui ao final da década de 1950, quando, com o crescimento das pressões sociais e políticas no Nordeste, o então Presidente do Brasil Juscelino Kubitschek convocou, entre outros, Celso Furtado para discutir a questão posta na Região. Furtado expôs no encontro que a política de industrialização vigente na época era favorecedora das desigualdades regionais, pois as indústrias e os incentivos do Estado concentravam-se no Sudeste. O mesmo ainda afirmou que a seca não era a [única] causa das dificuldades socioeconômicas nordestinas e que a política hídrica implantada no Nordeste em vez de minimizar as questões socioeconômicas da população local, servia para expandir a pecuária dos grandes latifúndios – atividade hegemônica na região no período – sem alcançar a produção familiar que constituía a maior parte da população da Região – essa afirmação desagradava o núcleo político mais importante do Nordeste que era beneficiado por essa política hídrica (ARAÚJO, 2001; CANO, 2001).

Após a exposição do estudo realizado por Furtado, foi determinado em janeiro de 1959 o lançamento de Operação Nordeste, o então Presidente da República nacional decretou a criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) e em abril do mesmo ano mandou para o Congresso o projeto de lei que criaria a SUDENE (CANO, 2001).

## 2.2. O PLANEJAMENTO REGIONAL VOLTADO PARA O NORDESTE

O documento produzido por Furtado, o qual propôs uma nova política para o Nordeste, de título “Uma Política de Desenvolvimento Econômico Para o Nordeste”, não foi assinado pelo autor, atribuindo os créditos da pesquisa ao GTDN, pois o Grupo era composto por membros considerados conservadores, portanto seria mais fácil ser aceito pela elite regional, detentora também do poder político e assim aprovar a SUDENE no legislativo nacional, o que aconteceu no final do ano de 1959, tendo Celso Furtado sido nomeado Superintendente, apesar das pressões da bancada nordestina do Congresso Federal contra a nomeação dele ao cargo (CANO, 2001).

A proposta inicial da SUDENE voltada para enfatizar a produção, principalmente da indústria, regional era contrária a aquelas tradicionais assistencialistas de sobrevivência às secas vigentes no período. A aprovação só foi conseguida graças ao apoio da burguesia industrial de fora da Região [grupo mais beneficiado da proposta]. Para Cano (2001, p. 112), Furtado tentou no período criar de forma projetada “relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada”, o que, de acordo com o autor, não se concretizou, save o projeto de industrialização, apesar desse não ter alcançado seus objetivos sociais.

Araújo, T. (2000; 2001) relata que um dos objetivos centrais de Furtado com a industrialização do Nordeste seria formar uma indústria comandada por atores locais, voltada para satisfazer a demanda no mercado nordestino e assim formar uma burguesia industrial no Nordeste que pudesse confrontar-se com as oligarquias agrárias. Em vez disso, nos anos de 1960 ocorreu uma migração do capital industrial de outras regiões – principalmente do Sudeste – para o Nordeste devido aos incentivos (infra)estruturais do Estado, mudando assim o fluxo do capital alocado no território nacional, mas prejudicando ainda mais as indústrias da região nordestina, save os industriais do Ceará que financiaram o processo de industrialização do Estado, fortalecendo-se e conseguindo sobreporem à oligarquia estadual, realizando nessa parte do Nordeste o que foi proposto por Furtado.

Mas não foi só para essa região que ocorreu o processo de desconcentração industrial graças às ações de incentivos fornecidas pelo Governo Federal da época; além de esse capital ter sido seletivo tanto espacialmente como setorialmente (ARAÚJO, T., 2000; 2001).

Nesse período, a atividade econômica urbana, principalmente a industrial, passa a dinamizar a produção nordestina, rompendo com a estagnação econômica antes existente na Região (ARAÚJO, T., 2000). Mas a indústria moderna implantada nessa área comandada por atores externos, em maior parte de São Paulo, não se voltou para o mercado (de pouca renda) predominante nordestino, não solucionou a questão da falta de emprego e também não promoveu a desconcentração da renda (CANO, 2001).

Para Almeida e Araújo, J. (2004), a SUDENE, paradoxalmente, beneficiou a consumação da dependência econômica do Nordeste em relação à burguesia industrial do Sudeste do Brasil. O Nordeste passa a partir desse momento a assumir um novo papel na dinâmica econômica nacional, o de complementar da acumulação capitalista da elite econômica sudestina.

No âmbito político nacional, no ano de 1961 – já na década inicial da denominada por Guimarães Neto de “integração produtiva” nacional – após o pedido de renúncia do então Presidente do Brasil, Jânio Quadros, o Vice-Presidente, João Goulart, assume a presidência de República em meio a uma forte instabilidade econômica e política nacional. Em dezembro do ano seguinte, o Ministro Extraordinário do Planejamento, Celso Furtado, chefiou a equipe que elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que buscava conter o *déficit* público a fim de controlar o grande aumento inflacionário. Entre outros meios, o Plano buscava implementar novas medidas tributárias, propondo impostos específicos à população com as maiores rendas para financiar as iniciativas do Estado em favor do desenvolvimento nacional (SARMENTO, 2012). Após ser atacado por setores de oposição e até por governistas, o Plano Trienal não obteve condições políticas para ser executado, sendo abandonado pelo governo de Goulart que ainda tentou implementar as “Reformas de Base”, também sem êxito.

### 2.3 MUDANÇA DE RUMO NOS GOVERNOS MILITARES

Com o golpe militar no Governo brasileiro no ano de 1964, a proposta de desenvolvimento regional do GTDN foi arquivada junto com as propostas do governo de João Goulart. Os governos militares tinham como objetivo restaurar o domínio das classes conservadoras e colocar o Brasil entre as grandes potências econômicas mundiais, independentemente de qualquer custo social. Nesse período, a proposta de reforma agrária também foi arquivada e a questão fundiária

permaneceu praticamente inalterada. Essa mudança política beneficiou certos grupos nordestinos, dificultando o desenvolvimento socioeconômico da região, pois havia uma grande concentração de terras e a miséria nas áreas rurais nordestinas era a mais relevante do País (ARAÚJO, T., 2000; CANO, 2001).

As reformas políticas e institucionais realizadas pelos militares acarretariam em uma diminuição dos incentivos fiscais e de crédito voltados para o desenvolvimento das regiões periféricas do sistema econômico nacional – basicamente o Estado do Amazonas a Região Nordeste (CANO, 2001). Esses incentivos públicos não diferenciavam mais as regiões, passaram a se alocarem nas áreas e setores mais dinâmicos.

Os militares determinaram fortemente mudanças nas diretrizes da SUDENE. “Trataram de tirar a relativa autonomia e legitimidade que havia sido imputada à SUDENE por ocasião de sua criação e transferiram investimentos para outras atividades econômicas e para outras regiões do País” (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004, p. 105).

Nesse período, a recém-fundada SUDENE focou em explorar mais particularmente os dotes de recursos minerais da Região e dirigiu recursos públicos, principalmente, para a ampliação da infraestrutura regional – basicamente, transporte e energia elétrica. No mesmo período, incentivos fiscais como o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), investimento de empresas estatais, caso da PETROBRAS no Estado da Bahia e da Vale do Rio Doce no Estado do Maranhão, créditos de bancos públicos de desenvolvimento e capitais privados locais, nacionais e multinacionais, impulsionaram o crescimento econômico do Nordeste [apesar de o desenvolvimento social não ter acompanhado esse progresso]. Como foi o caso do novo parque industrial, que contou com o apoio de incentivos públicos para a sua instalação, aumentando a integração econômica dessa região com outras da Federação brasileira, sobretudo com o Sudeste (ARAÚJO, T., 2000).

No período do milagre econômico brasileiro, entre o final dos anos de 1960 e início da década de 1970, por meio dos investimentos estatais em busca de explorarem aquelas bases de recursos naturais do Nordeste brasileiro, o Governo Federal, conseqüentemente, promoveu uma leve desconcentração industrial alocando investimentos nessa região periférica, aumentando a estrutura produtiva, objetivando aumentar a contribuição nordestina na complementação da estrutura de produção instalada no Centro-Sul, principalmente no Sudeste (COSTA, 2012). Esse

pequeno processo de desconcentração não fez de um projeto de desenvolvimento regional, mas sim de crescimento econômico nacional, portanto não voltados para atender a demanda dos atores locais/regionais.

Como relata Tavares (2011), nos primeiros anos da SUDENE, os investimentos públicos, basicamente industriais, foram distribuídos na Região, mas as três capitais mais dinâmicas economicamente – Salvador, Recife e Fortaleza – foram favorecidas com a maior parte dos recursos desde o início. Portanto, também no âmbito intrarregional, as políticas dos militares contribuíram para aumentar a concentração da renda.

Esses impulsos tiveram como resultado um crescimento econômico nordestino perto da média do Brasil entre os anos de 1960 e 1975. Após o primeiro choque do petróleo em meados dos anos de 1970, enquanto a atividade econômica brasileira desacelerou, o PIB do Nordeste passou a crescer em um nível acima do nacional. Guimarães Neto (1997) apontou dois pontos imprescindíveis para compreender o processo de crescimento econômico nordestino neste período: o primeiro foi a seletividade do capital empreendido, alocado apenas nas áreas e segmentos mais dinâmicos, o segundo seria a industrialização tardia da Região Nordeste em relação ao Sudeste, colocando a primeira região como apenas uma alternativa para ocupação dos espaços econômicos permitidos pelo capital industrial do Sudeste. Assim, algumas áreas nordestinas de dinamismo econômico coexistiram com espaços de estagnação produtiva.

A proposta de acelerar o crescimento econômico a qualquer custo foi defendida pelo então Ministro dos governos militares e principal idealizador da política nacional da época – o economista Delfim Netto – o qual defendeu o crescimento econômico nacional com uma parábola do bolo, dizendo que a economia precisava primeiro crescer para depois a renda ser dividida. Na época, o Brasil se tornava a oitava base industrial do mundo à custa de uma grande desigualdade social dentro das regiões e inter-regional – foi o período do chamado “milagre econômico” (1969-1973), quando o PIB nacional da época cresceu em uma média de 10% ao ano; em contrapartida aconteceu uma forte concentração de renda (ARAÚJO, T., 2000).

A ditadura militar brasileira, economicamente, focou seus esforços para beneficiar os grandes capitais, acarretando na concentração ainda maior do produto nacional e aumentando a heterogeneidade social.

O projeto desenvolvimentista brasileiro, como em toda América Latina, foi extremamente conservador, autoritário e, conseqüentemente, antissocial. Segundo Veiga (2010) e Sachs (2008) – em uma contestação, por parte de Veiga, a essa parábola apresentada por Delfin Netto para caracterizar os planos do Governo Federal do período –, essa ideia do bolo a ser repartido não pode ser aceita pela sociedade porque além de não se realizar na prática, ainda fere os princípios éticos. Neste mundo de grandes desigualdades, não se pode esperar que os ricos tornem-se ainda mais ricos para que depois os pobres fiquem um pouco menos pobres.

Segundo Furtado (1981), os recursos financeiros do Governo Federal do período no Nordeste foram, em grande parte, alocados em investimentos produtivamente não eficientes, destinados a complementar a estrutura industrial presente no Sudeste e no Sul, na qual tinha a predominância na produção de bens de consumo duráveis, além de adequar o mercado regional a oferta das regiões centrais do País.

A estrutura econômica nacional promoveu a indústria nordestina a fim de prolongar o desenvolvimento da indústria do Sudeste, ignorando, de certa forma, a cultura de produção da Região. Explica-se, assim, a baixa rentabilidade do capital investido no Nordeste. Nessa região, da mesma forma da oferta industrial, a demanda de bens de consumo também teve que adaptar-se aos produtos da indústria do Sudeste. “A nova dependência reside exatamente na subordinação à lógica de uma industrialização que abarca o conjunto do País e é comandada do Centro-Sul” (FURTADO, 1981, p. 14), colocando a região nordestina como apenas um prolongamento do mercado consumidor da região com maior dinamismo econômico.

Cano (2001) relata que a perspectiva regional não desaparece por completo nos governos militares, pois foram instituídos programas direcionados espacialmente, como o Programa de Redistribuição de Terras, o Programa de Integração Nacional, o Programa de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste, entre outros. Mas esses programas favoreceriam ainda mais a concentração das terras, assim como o novo Imposto Territorial Rural.

Ao mesmo tempo em que os militares tiravam os recursos de financiamento do desenvolvimento do Norte e Nordeste, enfraquecendo a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a SUDENE, paradoxalmente, aumentou o crescimento econômico desses espaços nacionais. Esse processo deu-se devido



aos investimentos realizados pela política industrial dos anos de 1970 em empresas estatais, entre elas estavam algumas localizadas no Nordeste como a PETROBRÁS e TELEBRÁS (CANO, 2001).

Essa política do Governo Federal da época de investimento público que estava inserida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com a intenção exposta de prosseguir com o programa de substituição das importações, dinamizou a economia nacional – incluindo também o Nordeste –, avançando o seu processo de industrialização, enfatizando os polos de desenvolvimento [econômico], mantendo o dinamismo econômico nacional em um quadro de crise econômica mundial (ARAÚJO, T., 2000; TAVARES, 2011).

Devido à ampla disponibilidade de recursos naturais na Região Nordeste, os investimentos públicos e privados tenderam para os setores de produção energética extrativa, como foi o caso da ampliação da base produtiva da empresa petroquímica que possui instalações no Estado da Bahia. Essa e outras grandes empresas do setor energético foram privilegiadas pelos incentivos do II PND (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004).

As grandes empresas estatais implantadas no Nordeste seguiram a tendência nacional e aumentaram seus investimentos na Região. Nesse período, a participação do Nordeste como receptor dos investimentos – federais e de empresas estatais instaladas na Região – alocados em capital fixo passou a crescer. Acompanhando o crescimento das exportações brasileiras, o Nordeste passou a aumentar significativamente o seu volume exportado, principalmente o Estado da Bahia, onde suas vendas para o exterior cresceram mais que a média nordestina, aumentando ainda mais sua hegemonia econômica dentro da Região Nordeste (ARAÚJO, T., 2000).

Voltando-se para esse processo de desconcentração, como mencionou Carlos Américo Pacheco, esse pequeno processo [em relação ao do final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960] de diferenciação espacial na alocação do capital público não beneficiou todas as sub-regiões do Nordeste, na verdade, os novos capitais foram investidos nos setores e áreas mais promissores, denominados de “ilhas de prosperidade”, contribuindo para o aumento da heterogeneidade socioeconômica inter e intra-regional (ARAÚJO, T., 1999).

Junto a esse processo de desconcentração da indústria e, conseqüentemente da economia, surge à tendência de ampliação das desigualdades socioeconômicas intra-regionais. Mantiveram-se as estruturas tradicionais na zona rural e ampliou-se a exclusão social no território brasileiro, particularmente, na Região Nordeste (GUIMARÃES NETO e BRANDÃO, 2009).

Mesmo com a preocupação do Estado brasileiro em também aplicar recursos federais nos setores agrícolas e agrários na Região Nordeste, as estruturas tradicionais desses setores colocaram-se como “papel de freio sobre as mudanças desejadas pelo planejamento da Sudene de Celso Furtado” (AMARAL FILHO, 2010, p. 60).

No contexto econômico brasileiro, a idealização dos governantes nacionais da época em tornar o Brasil um país central na dinâmica econômica mundial teve de ser abandonada devido à crise da dívida nacional externa nos anos de 1980, conseqüentemente pela falta de capital do Estado para seguir com o projeto. Mas os investimentos maturaram até 1985, estendendo o período de dinâmica econômica nacional (CANO, 2001).

Baseada em dados fornecidos pelo IBGE em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Araújo, T. (2000) mostra que no total da formação do capital fixo, o qual inclui os investimentos da administração pública e das empresas do Governo Federal, percebeu-se que o Nordeste como região recebedora de recursos passou de 13% no ano de 1970 para 17% em 1985.

Furtado (1984, p. 6) relata que, entre os anos de 1960 e 1970, o desenvolvimento<sup>4</sup> não correspondeu à dinâmica econômica da Região, caracterizando esse processo verificado no Nordeste de “mau-desenvolvimento”. A melhoria na infraestrutura regional, basicamente nos setores de energia e transporte

---

<sup>4</sup> Furtado defende que o desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação de capitais e de produtividade em escala, mas principalmente um caminho de acesso em que toda a sociedade possa percorrer para satisfazer suas necessidades.

Diferenciando a caracterização do desenvolvimento para o crescimento econômico, o autor mostra que o crescimento proporciona a preservação dos privilégios de uma minoria, já o desenvolvimento é dado na realização de um melhoramento na qualidade de vida de toda a sociedade. A acumulação de recursos econômicos por uma fração da população de um país não acarretará necessariamente em melhoras futuras na qualidade de vida de todos os indivíduos dessa nação. O desenvolvimento é caracterizado por um projeto social estrutural, “mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento” (FURTADO, 2004, pg. 484).

não refletiu no melhoramento substancial da qualidade de vida da maior parte da população, principalmente se tratando dos habitantes do meio rural.

#### 2.4 A REDEMOCRATIZAÇÃO

A redemocratização do Estado brasileiro [e, anos depois, a nova constituição que guia até os dias atuais as diretrizes de gestão do Brasil, inclusive socioeconômica] na década de 1980, veio nesse período de recessão econômica nacional, decorrente da política econômica praticada anteriormente e do ajuste patrimonial empreendido, que interrompeu também o financiamento das políticas de desenvolvimento [do território nacional] (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004).

Nesse período – visto por Guimarães Neto como fase prévia do início do mundo globalizado –, houve uma forte migração do capital público e privado para as regiões mais dinâmicas – basicamente para o Sudeste –, revertendo o quadro de desconcentração espacial e setorial da indústria. As ideias neoliberais passam a vigorar nos domínios brasileiros e a indústria volta a concentrar-se nas áreas mais lucrativas, iniciando um período de guerra fiscal entre os estados para atrair os investimentos privados. A partir daí, as políticas de integração nacional são arquivadas pelos governantes, e o capital segue a lógica de sobrevivência do mercado, localizando-se nas regiões e áreas mais aptas para o desenvolvimento das forças produtivas (COSTA, 2012).

“Sem direção e coordenação, entregue aos mercados as principais decisões estratégicas, o país viverá experiência de crescente falta de sustentação de sua trajetória de crescimento”. A articulação do espaço nacional almejada há décadas sofre um retrocesso ainda maior e a homogeneização socioeconômica das regiões brasileiras encontraram-se, na época ainda, mais distante (GUIMARÃES NETO e BRANDÃO, 2009, p. 23).

#### 2.5 ENTRE OS ANOS 60 E 80 – UMA SÍNTESE

Em termo econômico geral, entre as décadas de 1960 e 1980, a Região Nordeste apresentou o melhor desempenho em relação ao PIB do País. Entre 1970 e 1987, a participação da Região na formação do PIB nacional passou de 12,6% para 15,8%; o PIB *per capita* passou de 45,8% para 54,4% da média brasileira; os pesos da indústria e da produção terciária seguiram a mesma tendência de

crescimento. Apenas o setor agropecuário regional, seguindo a tendência geral do setor no Brasil, diminuiu sua produção e perdeu espaço na dinâmica setorial nacional, principalmente para o Centro-Oeste. Entre os anos de 1974 e 1980 (após o primeiro choque do petróleo), o crescimento econômico brasileiro perdeu força, enquanto no Nordeste esse processo se acelerou (ARAÚJO, T., 2000).

Entre os anos de 1975 e 1990, o País aumentou suas exportações por volta de 200% e o Nordeste acompanhou essa trajetória, aumentando em 100% no período. Voltando-se para ótica intra-regional, cabe destaque ao Estado da Bahia, pois esse acompanhou a mesma variação relativa dos números nacionais, aumentando sua participação no produto exportado pela Região – no ano de 1975 sua economia formava cerca de um terço das exportações nordestinas, em 1990 esse valor passou a ser a metade do produto exportado pela Região (ARAÚJO, T., 2000).

Em relação à dinâmica econômica intra-regional, de acordo com os dados da SUDENE, no ano de 1980 só a economia baiana movimentava cerca de 40% do PIB regional. Entre os anos de 1970 e 1992, a dinâmica econômica dos estados da Região foi bastante diferenciada. Os maiores crescimentos relativos foram alcançados pelos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão, as menores variações foram apresentadas pelos estados da Paraíba e Pernambuco. Em relação ao PIB *per capita* a Bahia e Pernambuco apresentaram as menores variações percentuais no período. A maior parte dos estados do Nordeste ganhou espaço na produção nacional entre as décadas de 1970 e 1980, com destaque ao Estado da Bahia – esse passou de 3,8% para 5,2% na participação na formação do PIB brasileiro entre os anos de 1970 e 1985 –, esse desempenho positivo só não foi verificado nos estados da Paraíba, Alagoas e Pernambuco (ARAÚJO, T., 2000).

Voltando-se para uma análise socioeconômica, Furtado (1981), já no decorrer da segunda metade do século XX, destacou que o Nordeste era a região do País que mostrava nitidamente a precariedade das condições de vida do seu povo. “Uma política adequada para o Nordeste significa renunciar à ilusão de que essa região é tão-somente um apêndice, algo que pode ser relegado a segundo plano, que pode esperar um amanhã incerto em que ‘o bolo a distribuir’ seja maior” (FURTADO, 1981, p. 13).

Em relação à questão social, pela escassez de emprego no Nordeste em relação ao grande número de trabalhadores habitando a Região no período,

manteve-se o processo migratório em direção aos grandes centros urbanos, principalmente do Sudeste, os quais “comportam todo o estrato inferior de nordestino”, que passaram, na maior parte das vezes, a viverem em locais periféricos com precária proteção social (FURTADO, 1981, p. 15).

Em resumo, sobre a variação do dinamismo econômico no Nordeste em relação ao Brasil, Araújo, T. (2000) faz um levantamento entre as décadas de 1960 e 1980. Os números mostram que após o início das ações voltadas para o planejamento regional iniciadas pela SUDENE, o PIB nordestino apresentou um desempenho próximo à média do Brasil, exceto entre 1967-1973 época do “milagre econômico brasileiro” – quando a média do crescimento do produto nacional foi de 11,1%, enquanto a produção da renda nordestina cresceu 6,9% como mostram os dados a seguir:

TABELA 1 – Taxas de crescimento do PIB no Brasil e no Nordeste durante o período entre 1960 e 1989

<b>Períodos</b>	<b>Brasil</b>	<b>Nordeste</b>
<b>1960-70</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>
<b>1970-80</b>	<b>8,7</b>	<b>8,7</b>
<b>1980-90</b>	<b>1,6</b>	<b>4,0</b>
<b>1960-66</b>	4,6	5,2
<b>1967-73</b>	11,1	6,9
<b>1974-80</b>	6,7	7,4
<b>1981-83</b>	-1,4	2,9
<b>1984-86</b>	7,8	11,2
<b>1987-89</b>	1,6	2,6
<b>1989-90</b>	-4,0	-2,8

Fonte: Araújo, T. (2000, p. 162).

Comparando as taxas de crescimento entre as décadas analisadas, nos anos de 1960 o PIB brasileiro cresceu em média 6,1%, enquanto o PIB do Nordeste alcançou à média de 6%; na década de 1970 as médias nacional e nordestina

apresentara o mesmo crescimento de 8,7 pontos percentuais; no período de recessão econômica nacional, os anos de 1980 mostrou o menor crescimento do período analisado tanto para a economia nacional quando para a do Nordeste, mas o efeito recessivo da economia nacional afetou em menos proporção os dados da produção nordestina que cresceu em média 4%, embora o produto do Brasil tenha crescido menos de 2%.

Impulsionado principalmente pelos incentivos públicos, entre 1967 e 1989 a estrutura produtiva do Nordeste sofre uma variação, onde se alterou a contribuição dos setores na formação do PIB regional. Nos anos extremos do período referido a agropecuária diminuiu sua participação de 27,4% para 18,9%, caindo ainda mais seu percentual em 1990, quando ocorreu uma forte estiagem que afetou a produção do semiárido, atingindo apenas 12,1 pontos percentuais no PIB regional. Diferente da agropecuária, a indústria cresceu sua participação de 22,6% para 29,3% e o setor de serviços passou de 49,9% para 58,6%, de acordo com os dados oferecidos pela SUDENE para o período de 1967 a 1989 (ARAÚJO, T., 2000), caracterizando o aumento da heterogeneidade produtiva e/ou comercial entre a cidade e o campo da Região.

Apesar da dinâmica econômica nordestina apresentada nos dados anteriores, incentivada basicamente pelos gastos públicos, uma das marcas mais importantes do Nordeste continuava sendo a privação humana, tanto em relação à renda, quanto aos outros fatores do desenvolvimento social. Araújo, T. (2000) apresentou um levantamento do IPEA onde mostra que, no ano de 1990, mais da metade dos indigentes (caracterização do Instituto) brasileiros estavam no Nordeste, sendo que por volta de dois terços desses indigentes viviam na zona rural e quase 46% viviam no perímetro urbano.

## 2.6 O PERÍODO NEOLIBERAL

De acordo com a publicação de Costa (2012), a década de 1990 – início da “fase da globalização” para Guimarães Neto – foi marcada pela predominância das políticas neoliberais – abertura financeira e comercial, privatizações de empresas estatais, redução da atuação do Governo Federal, dentre outras – iniciadas a partir do Governo Collor. O Estado brasileiro deixou de fomentar a estrutura desenvolvimentista econômica das regiões taxadas como periféricas, abandonando

a proposta de integração nacional, abrindo as fronteiras do mercado nacional, prejudicando as indústrias em formação dessas regiões, inclusive a nordestina, que provocou a aceleração do processo de concentração industrial brasileiro.

O Estado superavitário, desenvolvimentista e ditador da dinâmica econômica nacional, perde essa capacidade nos anos de 1990 [devido o esvaziamento das reservas econômicas nacional]. Endividado, o Estado brasileiro passou a ser súdito e favorecedor da acumulação do capital [financeiro especulativo] (ARAÚJO, T. 2000).

Votando-se para a questão socioeconômica do Nordeste na década de 1990, Guimarães Neto (1997) percebeu que o crescimento econômico do Nordeste, financiado pelo setor público e pelo capital externo, acarretou novamente em um dinamismo concentrado apenas em algumas áreas da Região, aumentando a heterogeneidade econômica do espaço nordestino. Houve um aumento da concentração fundiária e, de acordo com o Mapa da Fome elaborado recentemente pelo IPEA, a questão da miséria socioeconômica nordestina continuava inalterada, pois dois terços dos indigentes rurais do Brasil ainda estavam no Nordeste.

Apesar da miséria predominando nas áreas rurais nordestinas, a questão fundiária continuava esquecida pelos governantes, contribuindo para a permanência da calamidade enraizada no campo. Na zona da mata, a concentração fundiária continuava crescendo e o cultivo da cana de açúcar ampliava sua predominância. As secas do semiárido agravavam a concentração das áreas da Região devido à inviabilização das terras nesses períodos, forçando os pequenos produtores a venderem suas propriedades a baixos preços para os grandes latifundiários (ARAÚJO, T., 2000). Restando a esses pequenos produtores, basicamente, a escolha entre a pobreza do campo nordestino ou a migração para os centros urbanos da Região e nacionais.

Portanto, de acordo com o que foi apresentado nesse capítulo, no período entre a “Questão Regional” e o neoliberalismo, o Nordeste, devido a uma série de fatores – como o planejamento regional para dinamizar a economia, a exploração dos recursos naturais do seu espaço, entre outros –, conseguiu sair da estagnação econômica e passou a acompanhar o dinamismo nacional. Mas percebe-se que o desenvolvimento social dessa região não acompanhou a sua evolução econômica,

sendo a pobreza socioeconômica ainda uma das marcas mais representativas do Nordeste brasileiro.

Após essa discussão sobre a trajetória socioeconômica do Nordeste a partir do início da segunda metade do século passado até a primeira parte da década de 1990, passa-se aqui a discutir a trajetória socioeconômica (sem desligar-se do fator político) da região em destaque e do Brasil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).



### 3 OS GOVERNOS FHC

Assumindo a Presidência da República do Brasil de Itamar Franco no ano de 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu continuidade às reformas de caráter neoliberal do Estado brasileiro – privatizações, abertura econômica e comercial, entre outras – iniciadas ainda no mandato de Fernando Collor. Com a União sem reservas econômicas desde a crise do Estado nos anos de 1980, seguindo ainda mais a risca os preceitos da corrente neoliberal do pensamento econômico – corrente de base de fundamentos neoclássicos – para os países considerados pobres, FHC reduziu os gastos das empresas estatais, diminuiu o preço das tarifas de importação e passou a desregulamentar a economia nacional.

O primeiro mandato de Fernando Henrique teve como um dos objetivos centrais a estabilização econômica brasileira, sendo o controle dos preços das mercadorias – o que havia iniciado no governo anterior, quando FHC esteve no comando do Ministério da Fazenda, com a elaboração e início da execução do Plano Real – ao nível de variação dos preços dos países considerados estáveis economicamente uma de suas principais metas, ou seja, manter a inflação dos preços a uma taxa abaixo dos 5% de acordo com Loch (2014), meta que ainda encontrava-se distante.

Toda a política ortodoxa aderida no início do governo do então Presidente da República, como: a abertura comercial através da diminuição das tarifas de importação e elevação do câmbio nacional, aumentando a entrada de produtos de outros países; o aumento da arrecadação de impostos e diminuição dos gastos públicos através das privatizações das empresas estatais deficitárias em seus balanços de pagamento; contribuiu para a estabilização dos preços internos, apesar de essas ações terem causado outros constrangimentos econômicos, como a queda dos saldos comerciais e perda das reservas internacionais. Para conter a queda nos saldos e a evasão de divisas, como antídoto do antídoto, os juros voltaram a subir, causando agora a queda na dinâmica econômica do País (LAMOUNIER e FIGUEIREDO, 2002).

Mesmo com todo o esforço da política econômica do Estado no ano inicial do mandato de Cardoso, a inflação – apesar de ter sido controlada, em relação ao período anterior – ainda não tinha conseguido atingir o patamar desejado – alcançou 22%, bem abaixo dos 916% verificado no último governo de Itamar Franco, mas

acima dos 5% desejados pelos governantes. O número de desempregados aumentou e, mesmo seguindo o rumo de crescimento, a economia brasileira desacelerou nesse primeiro ano de mandato em relação ao ano de 1994 – no ano de 1995 o PIB cresceu a uma taxa de 4,2%, enquanto no ano anterior esse número de 5,9% (LOCH, 2014).

No final do primeiro mandato de FHC, os saldos comerciais do Brasil eram desfavoráveis, a moeda nacional estava cada vez mais desvalorizada em relação à dos principais países parceiros comerciais, o que dificultou cada vez mais a entrada e aumentou os preços dos produtos importados, forçando o Governo Federal a mudar a sua política de estabilização dos preços. Em 1999 – primeiro ano do segundo mandato – o então Ministro da Fazenda, Armínio Fraga, lança o Sistema de Metas Inflacionárias, o que ajudou a economia nacional a manter a estabilidade no índice de preços.

Em relação à política macroespacial e macrossetorial, com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento socioeconômico do território nacional, além de minimizar a desigualdade social inter-regional, em agosto do ano de 1996, foi lançado pelo Governo Federal um programa de investimentos público-privado denominado “Programa Brasil em Ação”. Dando continuidade a esse programa, com a função de planejar os objetivos e metas da Federação pelos próximos quatro anos, no ano de 1998, foi regulamentado o Plano Plurianual de Investimentos denominado “Programa Avança Brasil” (LOCH, 2014).

Verificando o cenário nacional do período pela ótica do sistema de produção interno, cabe destacar que os anos precedentes ao mandato de FHC foram marcados por incertezas para a indústria do País devido à política de abertura comercial e a valorização do câmbio nacional, o que acarretaria num aumento da concorrência para os produtos nacionais no mercado interno, numa possível elevação no custo de produção dos produtos que dependiam de matéria ou tecnologia importada e dificuldade para escoar a produção nacional no mercado internacional, tendendo o parque industrial do País ao sucateamento (LOCH, 2014).

Apesar desse cenário negativo para a indústria brasileira, Loch (2014) afirma que a industrial nacional aumentou sua eficiência produtiva com a importação de bens de capital e tecnologia. As privatizações e os próprios programas “Avança Brasil” e o “Brasil em Ação” indicaram a intenção do Governo Federal de incentivar os investimentos privados em capital, principalmente na indústria.

Voltando-se para as políticas sociais da época, Sônia Draibe relata que, no período, a “nova política” – baseada nas diretrizes da escola do pensamento econômico neoclássico – implantada nos países da América Latina, tinha como horizonte a atenção para satisfazer as demandas do capital, minimizando a atuação do Estado, inclusive nos serviços públicos, privatizando-os e reduzindo os gastos sociais. Mas esse viés, em relação à atuação do Estado sobre os serviços sociais, não foi verificado na maior parte desses países, inclusive no Brasil, onde as instituições voltadas para atender a sociedade foram mantidas pela administração pública e os programas sociais tiveram continuidade, além de outros terem sido implantados (DRAIBE, 2003).

Mais do que no programa da campanha eleitoral do tucano de 1994, denominado “Mãos à Obra”, o programa apresentado em março de 1996, de título “Uma Estratégia Para o Desenvolvimento Social”, foi o programa que traçou os rumos da política Federal voltada para atender as necessidades da população brasileira. O Programa “Avança Brasil” da campanha eleitora de FHC no ano de 1998 segue basicamente com as mesmas propostas e estratégias apresentadas dois anos antes. A mudança em relação ao programa anterior foi na questão de minimização da pobreza, passando a enfatizar a transferência direta de renda para as famílias mais carentes economicamente, integrando-a nos programas já existentes (DRAIBE, 2003).

Em relação à política voltada para a educação, Draibe (2003) apresenta alguns dados da variação da alocação regional de recursos financeiros do Sistema de Educação brasileiro. Entre os anos de 1998 e 2000, o gasto médio por habitante aumentou 48,5% em média Brasil, no Nordeste esse variação foi de 117,5%, no Norte o crescimento foi de 90% e no Sudeste variou positivamente em 20%; o dado relacionado à remuneração dos professores indicou um crescimento de 29,5% no salário desses no Brasil entre os anos de 1997 e 2000, sendo que no Nordeste esse aumento foi de 54% e na Região Norte de 35%.

As ações do Governo Federal voltadas para o sistema nacional de saúde, o denominado “Sistema Único de Saúde” (SUS), tiveram como ênfase, entre outros, o aumento das fontes provisórias e fixas de arrecadação de recursos para o setor – como foi a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a emenda constitucional nº 29 do ano 2000, que estabeleceu uma porcentagem mínima da receita para ser aplicado no sistema de saúde dos estados

e municípios, o aumento gradativo até o ano de 2004 dos gastos da União voltados para o setor –, além da redistribuição dos recursos pelo número de habitantes, a transferência monetária para as famílias com risco nutricional – com a criação do Programa “Bolsa-Alimentação” em 2001 – e da priorização de programas – como o “Combate à Mortalidade Infantil”, que teve a contribuição direta do “Bolsa-Alimentação”, e “Saúde da Mulher” (DRAIBE, 2003).

Outro projeto inovador, destacado por Draibe (2003), implantado ainda no primeiro mandato dos governos de Fernando Henrique foi o “Programa Saúde da Família” (PSF), que englobou um programa que tinha sido lançado recentemente, o “Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)”.

Verificando as ações públicas federais voltadas para o empregado, vê-se que no final do primeiro mandato de FHC foi ampliado de quatro para cinco meses o prazo máximo de vigência do seguro desemprego, podendo chegar até sete, e entrou em vigência a “Bolsa-Qualificação” – voltada para os desempregados que estivessem no período de recebimento do seguro desemprego e frequentando curso(s) de capacitação, complementando ou substituindo a renda do assegurado. No ano de 2001, essa bolsa cobria mais da metade dos trabalhadores demitidos e seu custo era em torno de meio por cento do PIB nacional. Draibe (2003) afirma que essa bolsa para o trabalhador recém-desempregado obedeceu à demanda do mercado em reduzir o custo da mão de obra nacional, beneficiando principalmente os empregadores.

Em relação à política voltada para a assistência social, baseado na definição determinada na Constituição de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), deu-se início a um novo programa de transferência de renda para os idosos carentes economicamente e para a população portadora de limitações físicas logo no início do primeiro mandato de Cardoso. Juntamente com essa política, foram realizadas outras ações do poder público para minimizar a pobreza no território nacional; entre elas estiveram à criação do Programa “Comunidade Solidária” – no primeiro mandato de FHC – e os programas “Comunidade Ativa” – que substituiu o Programa Comunidade Solidária –, “Projeto Alvorada” – denominado “Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano” – e a “Rede de Proteção Social” – no segundo mandato (DRAIBE, 2003).

O “Comunidade Ativa”, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), teve como diretriz estimular e coordenar

programas de desenvolvimento local nos municípios mais pobres economicamente. O “Projeto Alvorada”, que passou a ser executado no ano 2000, foi um conjunto de programas do Estado Nacional nas áreas de educação, saúde e renda, seguiu as mesmas orientações de alocação territorial do programa anteriormente relatado, selecionando os municípios menos desenvolvidos de acordo com o IDHM (DRAIBE, 2003).

Nos dois últimos anos, o “Projeto Alvorada” deu espaço a um novo programa. Com objetivos e diretrizes ainda maiores do que seu antecessor, o “Rede Social” agrupou também os programas de transferência de renda, como o “Bolsa-Escola”. Esse programa ganhou força com a aprovação da Emenda Constitucional para a criação do Fundo de Combate a Pobreza [com o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT)], tendo como fonte de recursos até o ano de 2002, um percentual da CPMF. No ano seguinte da criação dessa fonte de recursos (2001) foram criados os programas “Bolsa-alimentação” na área da saúde, o “Agente Jovem” a área de assistência social, e, no ano seguinte, o “Auxílio-Gás”, também voltado para o setor assistencialista social (DRAIBE, 2003).

O “Rede Social” foi um programa macrossetorial voltado para minimizar as mazelas sociais formado por diversos programas – de vários ministérios da Federação – como: o “Bolsa-Escola”; o “Bolsa-Alimentação”; o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI); o “Agente Jovem”; o “Bolsa-Qualificação”; o Benefício Mensal – para idosos e portadores de limitações físicas; a Renda Mensal Vitalícia; “Bolsa-Renda” (“Seguro-Safra”); o “Auxílio-Gás”; as Aposentadorias Rurais; o Abono Salarial pelo “Programa de Integração Social” (PIS)/Pasep; e o “Seguro Desemprego”. No ano de 2002, o orçamento desse programa macrossetorial ficou em torno de 3% do PIB brasileiro (DRAIBE, 2003).

Portanto, de acordo com o texto apresentado por Draibe (2003), apesar de o crescimento econômico ser dado como condição primária para o desenvolvimento do País, principalmente para viabilizar a execução dos programas sociais, as políticas sociais dos dois governos do tucano, Fernando Henrique Cardoso, não tiveram como rumo as privatizações e minimização do Estado em relação à oferta dos serviços públicos – como prega o pensamento econômico neoclássico, base de fundamentação das diretrizes das políticas macroeconômicas nacional da época –, mas sim, um aumento da atuação do Estado nas áreas sociais, principalmente na redistribuição da renda.

Nas considerações da parte do seu trabalho que tratou de relatar as ações dos mandatos de Cardoso e os resultados gerais para o Brasil, Loch (2014), baseado em dados do IBGE e de uma publicação do ano de 2002 de LAMOUNIER, B. e FIGUEIREDO, R., apresenta alguns dados e conclusões relevantes englobando a totalidade do período dos dois governos (1995-2002). Em relação à viração da renda nacional, percebeu-se que a taxa média anual de crescimento do PIB foi de 2,3%; a receita do Tesouro Nacional cresceu (devido às privatizações); mesmo com esse crescimento da receita, a dívida pública aumentou em mais de 300% e a relação dívida PIB subiu de 30% em 1994 para 50% no ano de 2002, crescendo relativamente 66%; o controle inflacionário dos preços nacionais acarretou em um aumento geral da renda para o grupo de pessoas mais pobres economicamente; a pobreza reduziu em 10,8% e a miséria foi reduzida em 18,7% (de acordo com a caracterização da pobreza e miséria pela renda do IPEA) (dados dos anos entre 1993 e 1999); o aumento real do salário mínimo foi de 44,3%, proporcionando diretamente um aumento real na renda dos trabalhadores que recebiam salário mínimo [fator relevante para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste brasileiro, pois essa era/é a região que comporta o maior número de trabalhadores que recebem um salário mínimo]; e a taxa de analfabetismo<sup>5</sup> caiu entre as pessoas que tinham entre 15 a 19 anos de idade, de 12% para 6%.

As políticas nos mandatos de FHC tiveram, predominantemente, princípios universalistas – de abrangência nacional –, mas tinham como método a redistribuição espacial dos gastos públicos – agora pela contabilização *per capita*, anteriormente tinha como base a demanda pelos serviços formalizada – e de focalizações em setores da sociedade, voltadas principalmente para os que possuíam menos renda. Portanto, as políticas regionalmente localizadas não estiveram na pauta principal dos governos do tucano. Assim, a publicação de Colombo (2010) denominada “O Nordeste brasileiro: políticas públicas federais para o combate da desigualdade no Governo FHC” faz um esboço sobre a atuação do Governo Federal e da política nacional da época no Nordeste.

---

<sup>5</sup> Porcentagem das pessoas analfabetas (que declararam que não sabe escrever um bilhete simples no idioma que conhece; que aprenderam a ler, mas esqueceram; que apenas assinam o próprio nome; que não sabem escrever nada) de um grupo de uma determinada faixa etária, em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária de um determinado perímetro territorial (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, s. d.).

### 3.1 A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS FHC NO NORDESTE

Nos mandatos de Cardoso, as questões específicas das regiões tiveram atenções residuais do Estado. Colombo (2010) destaca duas políticas voltadas e implantadas para/no Nordeste durante os Governos FHC com o intuito de promover o desenvolvimento regional e/ou sanar as necessidades emergenciais da população, pontualmente no primeiro mandato, foram elas: o “Projeto Áridas” e o “Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca”. O “Áridas” tinha como objetivo promover o desenvolvimento nas áreas econômicas e sociais a partir da iniciativa público-privada, com uma proposta de descentralização das políticas, ficando os estados e municípios com o poder – a partir da deliberação do Governo Federal – de propor a promoção do desenvolvimento local. Mas esse programa esbarrou em fatores políticos que inviabilizaram a sua eficácia.

Implementado pela SUDENE, o “Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca” mais do que com o intuito de promover do desenvolvimento regional, surgiu como uma política emergencial para sanar ou amenizar as questões socioeconômicas agravadas pela estiagem no ano de 1998. As principais questões a serem sanadas eram: o abastecimento de água, a oferta de alimentos, o acesso à renda, o analfabetismo dos trabalhadores, a saúde da população atingida e as condições de saneamento básico (COLOMBO, 2010).

Percebe-se que no primeiro mandato dos Governos FHC houve uma tentativa, ainda que discreta, de amenizar os problemas socioeconômicos do Nordeste. Mas, de acordo com Colombo (2010), essas políticas, como outras, foram enfreadas devido a prioridades políticas desconstruídas em todas as esferas da Federação, inclusive das forças políticas regional.

Um das questões mais marcantes da atuação dos Governos FHC nessa região foi o enfraquecimento gradual das forças da SUDENE até a sua extinção no ano de 2001 – o que também aconteceu com a SUDAM no Norte do País. Com um discurso embasado em denúncias de corrupção dentro da Instituição, discurso esse negado por Colombo (2010), a SUDENE foi substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), que passou a atuar quase um ano depois da extinção da SUDENE, em meados do último ano de mandato de Cardoso na presidência do Brasil. A atuação da ADENE foi “quase nula” em relação à promoção do desenvolvimento do Nordeste nesse ano final de Governo FCH.

O enfraquecimento até a extinção da SUDENE foi um propulsor da guerra fiscal que existia entre os estados da Região, o que acarretaria no aumento da desigualdade intrarregional devido às assimetrias de força de atração das empresas que vinham de fora do Nordeste. Essa disputa entre os estados aumentou devido ao afastamento do Governo Federal na promoção da dinâmica econômica regional, fazendo com que esses estados abrissem mão de receitas futuras de impostos e investissem em infraestrutura exigida pelas empresas vindas de fora, além de tornar a localidade que abriga o novo empreendimento refém dessas empresas que não tinham raízes locais e que poderiam em instantes migrar para outra localidade em busca de benefícios econômicos (COLOMBO, 2010).

Nesse cenário, uma gama de pesquisadores, entre eles Tânia Bacelar de Araújo, fundamentou a concepção de que, no período, não havia mais políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil (ARAÚJO, T., 2000), nem mesmo uma debate público entre os agentes do Governo Federal sobre políticas regionais no Brasil (COLOMBO, 2010).

Observa-se que, um dos principais desafios para implantação e eficiência das políticas de desenvolvimento regional no Nordeste, aqui verificado desde a criação da SUDENE em fins dos anos de 1950 até o período em relato, são os interesses políticos (COLOMBO, 2010).

Para formar um quadro da situação socioeconômica geral, mas superficial, dessa Região no período dos dois governos de FHC – apesar da dificuldade de encontrar informações completas desse período, o que dificultou a comparação periódica –, apresenta-se aqui alguns dados econômicos e sociais dessa região, juntamente com a conjuntura econômica do período, tendo como base comparativa os dados do Brasil no total.

### 3.2 UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DO NORDESTE EM RELAÇÃO AO BRASIL

Verificando inicialmente os dados macroeconômicos, percebe-se que, em geral, a dinâmica econômica nordestina seguiu na mesma direção da observada em âmbito nacional – caracterizando uma integração produtiva dessa região com o País como um todo no período observado –, que também seguiu a dinâmica econômica internacional.

Nos dois mandatos de Cardoso, o Nordeste abrigava 28% da população brasileira; no ano de 1994 – último ano do governo que antecedeu FHC – a



participação do Nordeste na composição do produto brasileiro foi de 17%, no ano de 1997 esse número caiu para 16%, e em 1999, a participação dessa região diminuiu ainda mais, para 13,1%, permanecendo praticamente inalterado no último ano desse mandato (13%).

TABELA 2 – Participação do Nordeste na composição do PIB do Brasil antes e durante os dois Governos FHC

<b>Participação do Nordeste na composição do PIB do Brasil (%)</b>			
<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>
17	16	13,1	13

Fonte: Almeida e Araújo, J., (2004).

O produto interno nacional nos dois mandatos de FHC cresceu na média de 1,6%; nos últimos três anos desse governo (2000-2002) – período que foi disponibilizado os dados da variação do PIB para o Nordeste – enquanto a média de crescimento do PIB do Brasil foi de 2,8%, o Nordeste obteve um desempenho parecido, com 2,6% (ALMEIDA e ARAÚJO, J., 2004; BANCO DO NORDESTE, 2012; 2000; IBGE, 2000; 2012).

TABELA 3 – Variação do PIB no Nordeste e no Brasil entre os anos 2000 e 2002

<b>PIB (%)</b>			
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Nordeste</b>	4,1	0,8	2,9
<b>Brasil</b>	4,3	1,3	2,7

BNB (2012).

De acordo com Almeida e Araújo, J. (2004), a formação do produto da Região Nordeste seguiu um roteiro onde: a agropecuária perde cada vez mais espaço; a indústria apresenta a menor variação entre os três setores; e o serviço aumenta ainda mais sua hegemonia. No ano de 1990 o PIB regional era composto por 14,4% de produtos agropecuários, 28,2% de produtos da indústria e 57,4% de serviços. No primeiro ano de mandato de FHC esses números variaram para 12,6% de

agropecuários, 23,8% de industriais e 63,6% de serviços. Em 1999 a agropecuária contribuía com 9,7%, a indústria com 26% e os serviços com 64,3%.

TABELA 4 – Participação dos setores de produção na formação do produto do Nordeste nos anos de 1990, 1994 e 1999

<b>Composição do produto do Nordeste (%)</b>			
	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>
<b>Agropecuária</b>	14,4	12,6	9,7
<b>Indústria</b>	28,4	23,8	26
<b>Serviços</b>	57,4	63,6	64,3

Fonte: Almeida e Araújo, J. (2004).

Assim, o Nordeste segue a trajetória verificada na segunda metade do século XX, passando ser uma economia cada vez mais citadina, o que era reflexo/refletida da/na trajetória de localização da população da Região, apesar de, em âmbito nacional, o Nordeste ser a região que abriga a maior parcela da população rural, sendo visto como um fornecedor de bens primários.

Para os dados econômicos relacionados diretamente com a sociedade, verifica-se que em meados do segundo governo de Cardoso, enquanto a renda real média nacional das pessoas com mais de 10 anos era de 1254 R\$, no Nordeste esse rendimento era o menor do País (760 R\$), fazendo com que a renda média nacional não fosse maior. Além da renda dos nordestinos ser a metade da renda obtida pelos habitantes do Sudeste, a concentração da renda – medido pelo Índice de Gini – da primeira região citada continuava sendo a mais grave do País de acordo com o IBGE (2000).

TABELA 5 – Renda e distribuição de renda no Nordeste e no Brasil no ano 2000

	<b>Rendimento real médio das pessoas com 10 ou mais anos de idade (R\$)</b>	<b>Índice de Gini</b>
<b>Nordeste</b>	760	0,576
<b>Brasil</b>	1254	0,566

Fonte: IBGE (2000; 2012).

Os números do emprego formal mostrou que nos dois últimos anos de FHC na Presidência essa variável no Brasil cresceu em uma média de 4,7%, no Nordeste, esse crescimento médio relativo foi maior (5,5%) (BNB, 2012).

TABELA 6 – Variação no emprego formal no Nordeste e no Brasil nos anos 2001 e 2002

<b>Emprego formal (%)</b>		
	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Nordeste</b>	4,7	7
<b>Brasil</b>	3,7	5,7

Fonte: BNB (2012).

Voltando-se para os dados sociais, percebe-se que no segundo mandato de Cardoso, assim como as variáveis econômicas, a questão social no Nordeste – juntamente com a econômica – continuava relevante, apresentando sempre os piores indicadores entre as regiões – com exceção do acesso dos domicílios a rede geral de abastecimento de água e a rede de esgotamento sanitário e fossa séptica, nesses indicadores a região Norte apresentou números piores do que o Nordeste. De acordo com os dados, o Nordeste no segundo governo de FHC continuava a ser uma região marcada pela pobreza e pela falta de educação escolar de uma parte significativa dos seus habitantes.

De acordo com o IBGE (2011; 2012), no ano 2000, enquanto a expectativa de vida no Nordeste era de 67 anos, no Brasil essa projeção era de 70 anos; o Nordeste tinha 66% dos seus domicílios particulares permanentes com acesso à rede de água, enquanto o Brasil tem 77% – para essa variável, o Sudeste com 80% apresentou os melhores números, já o Norte com 48% é a região que tinha, no período, menos domicílios com acesso a rede geral de água; vela uma ressalva em relação aos dados da zona rural para essa última variável apresentada, no Nordeste, os dados do campo, com 18,7%, apresentaram um nível maior do que média nacional, que foi de 18,1%, enquanto nas cidades, o Nordeste com 85%, mais uma vez, apresentou um nível inferior à média nacional, que era 89%; em relação ao acesso a rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, a Região tinha, no período, 38% dos seus domicílios cobertos, enquanto no Brasil, esse número era de 62%, assim, outra vez, os dados do Nordeste levam para baixo a média nacional – o

Sudeste com 82% e o Norte com 35% estavam novamente nas extremidades em relação aos números dessa variável.

TABELA 7 – Variáveis sociais no Nordeste e o Brasil no ano 2000

	<b>Expectativa de vida ao nascer (anos)</b>	<b>Domicílios particulares permanentes com acesso à rede de água (%)</b>	<b>Domicílios particulares permanentes com acesso à rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica (%)</b>
<b>Nordeste</b>	67	66	38
<b>Brasil</b>	70	77	62

Fonte: IBGE (2011; 2012).

Na metade do segundo Governo Cardoso, a taxa de analfabetismo no Nordeste – entre as pessoas com 10 ou mais anos de idade –, que estava em 24%, era o dobro da taxa nacional, enquanto nas outras regiões do País essa taxa foi de 15% no Norte, 9% no Centro-Oeste, 7% no Sul e no Sudeste (IBGE, 2011), bem abaixo da encontrada no Nordeste, caracterizando um dos problemas mais graves a ser enfrentado na Região em destaque neste trabalho. Outra característica relevante do Nordeste no período era a pobreza econômica de mais de dois terços dos seus habitantes.

TABELA 8 – Taxa de analfabetismo do Nordeste e do Brasil no ano 2000

<b>Taxa de analfabetismo das pessoas com 10 ou mais anos de idade (%)</b>	
<b>Nordeste</b>	24,6
<b>Brasil</b>	12,8

Fonte: IBGE (2000).

De acordo com Almeida e Araújo, J. (2004), baseado nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2006 realizada pelo IBGE, no ano 2000, o Nordeste tinha 21% da sua população vivendo na miséria e mais 45% vivendo abaixo da linha de pobreza (conceituação do IBGE), enquanto no Brasil esses números foram de 12% de indigentes e 28% de pobres, tendo os dados do

Nordeste, mais uma vez, contribuído para que a média nacional não fosse melhorada. A proporção de indigentes e pobres respectivamente nas outras regiões foi de 13% e 33% no Norte, 8% e 22% no Centro-Oeste, 7% e 18% no Sudeste, 6% e 16% no Sul.

TABELA 9 – Proporção de indigentes e pobres no Nordeste e no Brasil no ano 2001

	<b>Indigente (%)</b>	<b>Pobre (%)</b>
<b>Nordeste</b>	21,4	45,6
<b>Brasil</b>	12,4	28,7

Fonte: Almeida e Araújo, J. (2004).

Além de inter-regional, a heterogeneidade socioeconômica também pôde ser observada entre os estados do Nordeste. Tomando como base a variável do PIB, percebe-se que enquanto o Estado da Bahia, que abriga por volta de um quarto da população nordestina, produziu no último ano de governo de FHC 32% do produto da Região, enquanto o Maranhão, que abriga mais de um décimo da população dessa região, produziu, no mesmo ano, apenas 8% do PIB do Nordeste. Na mesma proporção relativa do Maranhão encontrava-se o Piauí, abrigando 6% da população nordestina, contribuiu no ano 2002 com menos de 4% no produto regional (IBGE, 2007).

### 3.3 SÍNTESE DOS GOVERNOS FHC

Baseado na literatura e nos documentos verificados até o momento sob a atuação de FHC na presidência do Estado brasileiro, percebe-se que esse teve como objetivo inicial a busca do controle inflacionário dos preços iniciada ainda na gestão de Itamar Franco, tendo como diretriz a privatização das empresas estatais a abertura comercial, ou seja, a minimização do Estado na economia. Através do controle inflacionário, buscou-se o aumento da renda geral, principalmente a dos mais pobres.

O Estado passa a atuar mais sobre as políticas sociais, enfatizando a diminuição da desigualdade através de programas de transferência de renda, entre outros. Esses programas tiveram um caráter universalista (de abrangência nacional), mas tinha como método a redistribuição dos gastos, tanto espacialmente como por setores da sociedade. No total dos dois mandatos de Cardoso, houve no Brasil um

aumento nos gastos do Governo Federal por habitante (que contribuiu para crescimento da dívida pública) – sendo que no Nordeste esse aumento foi mais do que o dobro do verificado no âmbito nacional –, uma diminuição do analfabetismo, um aumento real no salário mínimo – beneficiando principalmente os trabalhadores nordestinos – e uma redução na pobreza e na miséria.

Em relação ao Nordeste, percebe-se que os dois governos de Cardoso: a dinâmica econômica nordestina seguiu sempre no mesmo sentido da nacional – tendo a economia nacional (e regional) acompanhado a trajetória internacional; o Nordeste perdeu mais de 20% da sua participação na produção nacional (caindo de 17% para 13% no período verificado), apesar de seu crescimento anual médio acompanhar de perto crescimento do produto brasileiro.

Verificando os dados socioeconômicos do Nordeste no último quarto dos dois mandatos de FHC, com exceção do crescimento do emprego dessa região – que foi maior do que a média nacional –, percebe-se que os indicadores nordestinos ainda eram ou estavam entre os piores do Brasil. Nessa região encontrava-se a menor média da renda e salarial, a maior concentra da renda, o maior número de analfabetos e a maior proporção de pobres e indigentes do País.

Portanto, no final dos Governos de FHC, a desigualdade socioeconômica nacional e questão nordestina ainda não tinham sido sanadas. Parte-se então para a análise político, econômico e social dos dois governos posteriores ao de Cardoso, os primeiros mandatos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

#### 4 O NORDESTE NOS GOVERNOS LULA

Luís Inácio Lula da Silva assume a Presidência do Brasil no ano 2003 em um ambiente de gradativa estabilização monetária – o que não ocorria desde os anos de 1980 –, foi favorecido também pela rápida recuperação e crescimento da economia mundial do período. As políticas sociais de redistribuição de renda e inclusão social e o regime econômico baseado no tripé superávit primário-controle inflacionário-câmbio flutuante tão característicos desse governo foram continuidades dos Governos FHC. Uma mudança relevante entre os Governos Lula e o governo anterior foi o aumento da participação do Estado na dinâmica econômica (LOCH, 2014).

No âmbito macroeconômico, um dos principais objetivos desse novo governo foi fortalecer o equilíbrio econômico para reestabelecer a dinâmica de investimentos, tanto do setor público quanto privado, e assim alcançar taxas de crescimento econômico acima dos 4% ao ano (LOCH, 2014).

O então Ministro do Planejamento, Guido Mantega, apresentou no período um plano para a retomada do crescimento econômico de uma forma sustentada, que teria como base cinco encaminhamentos: i) expansão das exportações e substituição das importações, aumentando a competitividade do Brasil no mercado internacional, para assim diminuir a vulnerabilidade nacional; ii) aumento do crédito e redução dos custos financeiros das empresas, incentivando o investimento em capital fixo; iii) recuperação da infraestrutura para a diminuição dos custos de logística; iv) redução das desigualdades regionais; v) aumento e estabilização de um mercado de massas nacionalmente, diminuindo a carga de tributos dos bens considerados essenciais e investindo no sistema de educação (LOCH, 2014).

A estabilização econômica e monetária, os objetivos e programas sociais, além da redução da pobreza e o crescimento nas taxas de educação foram heranças dos Governos FHC que formou uma base para que os objetivos apresentados por Mantega pudessem ser viáveis.

De acordo com Loch (2014), o então Presidente promoveu mudanças fundamentais nas diretrizes macroeconômicas e em empresas estatais, entre essas estão: a suspensão do processo de privatização das estatais, processo que vigorou fortemente no governo anterior; o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a financiar os investimentos das empresas nacionais, deixando de financiar a aquisição de estatais pelo capital internacional; uma das

ações mais características foi a suspensão desse processo de privatização no setor de energia, passando o Ministério de Minas e Energia a recuperar parte do seu poder de comando nesse setor; a Petrobrás, com o objetivo de incentivar a produção nacional, suspende a importação de plataformas e navios, passando a comprar internamente; houve também uma mudança estrutural na composição da dívida pública nacional, substituindo a dívida externa pela dívida interna – essa última com juros mais elevados –, contribuindo para que a dívida pública brasileira continuasse crescendo apesar da manutenção e ampliação do superávit primário.

Como consequência desse cenário favorável para a economia brasileira, a renda *per capita* que passou os oito anos de mandato de Cardoso estagnada, cresceu 73% em seis anos de Governos Lula (LOCH, 2014).

Votando-se para o social, percebeu-se que o Presidente petista deu continuidade a pauta de políticas sociais do governo precedente, remodelando-as e criando outras. No início do primeiro Governo Lula, o Programa “Fome Zero” foi uma tentativa de voltar às atenções para os que mais necessitavam de assistência social no Brasil, a meta desse programa era erradicar a fome em quatro anos e reduzir gradativamente a subnutrição. Porém, esse programa não teve continuidade, sendo substituído pelo Programa “Bolsa Família” (LOCH, 2014).

Com o objetivo de transferir renda para as famílias mais pobres economicamente, o “Bolsa Família” foi uma reconfiguração, unificação e ampliação dos programas “Bolsa Escola”, “Bolsa Alimentação” e o “Auxílio Gás”, iniciados nos Governos FHC. Além desse, outros programas sociais como o “Primeiro Emprego” (em 2003, extinto posteriormente) e o “Programa Universidade para Todos” (PROUNI) foram implantados durante o período em que Lula presidiu o Brasil (LOCH, 2014).

Alguns resultados puderam ser percebidos nacionalmente nos Governos Lula. Na ótica monetária e macroeconômica verificou-se que foi mantida a taxa de inflação abaixo do teto da meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional por quase todo o período dos dois mandatos do petista, com exceção do primeiro ano de governo que a inflação ficou acima dos 6,5% – teto da meta estipulada para o ano –, alcançando a taxa de 8,3%.



TABELA 10 – Teto da meta inflacionária e variação geral dos preços na economia brasileira nos Governos Lula (2003-2010)

<b>Teto da meta de inflação e inflação ao ano (%)</b>								
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Teto</b>	6,5	8	7	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
<b>Inflação</b>	9,3	7,6	5,7	3,1	4,5	5,9	4,3	5,9

Fonte: BRASIL (s. d.).

Durante os dois mandatos de Lula, o PIB brasileiro obteve um crescimento médio anual de 4% – até o ano precedente a crise econômica mundial, iniciada no ano de 2007, mas destacando-se em números no ano de 2009 onde o produto nacional apresentou um crescimento negativo de 0,2%, o produto interno do Brasil apresentou crescimento médio de 4,2%. No ano de 2010 a produção nacional recupera sua volatilidade e cresce 7,5%, acompanhando a dinâmica econômica mundial em todo o período analisado neste momento (BNB, 2012; BRASIL, 2010).

A dívida pública que no último ano do governo de Itamar Franco correspondia a 30% do PIB nacional e que no último ano do segundo governo de Cardoso essa relação subiu para 50%, em meados do último mandato de Lula essa relação tinha caído para 35% (LOCH, 2014).

Em relação ao fator social, percebe-se que o projeto de crescimento do consumo de massa nacional nos dois mandatos de Lula acarretou no aumento da renda das famílias mais carentes economicamente, o que levou a um aumento no processo de inclusão social; o salário mínimo apresentou um aumento real total de 44,6% no período dos mandatos do petista; o Programa “Luz para Todos” melhorou a qualidade de vida de famílias que não tinham como guardar comida ou remédio de forma adequada; o “PROUNI” possibilitou a entrada e permanência de mais de meio milhão de estudantes nas faculdades de todo o Brasil; resultando em uma queda nunca antes verificada na desigualdade socioeconômica no Brasil, havendo uma queda no Índice de Gini no período de 0,53 para 0,49 – vale ressaltar que a redução nos níveis de pobreza começou sua trajetória após a implementação do Plano Real (BNB, 2012; LOCH, 2014).

TABELA 11 – Variação real do salário mínimo no Brasil durante os dois mandatos de Lula (2003-2010)

<b>Variação real do salário mínimo (%)</b>							
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
4,1	2,2	6,5	13,4	5,8	0,9	8,3	3,4

Fonte: BNB (2012).

#### 4.1 NÚMEROS DO NORDESTE NOS GOVERNOS LULA

Voltando-se para o Nordeste, tomando como base a PNAD realizada pelo IBGE em 2006, verifica-se que a população nordestina, que tinha como característica ser pobre e urbano. No final do primeiro mandato de Lula, a Região abrigava mais da metade dos trabalhadores do Brasil que recebia o piso salarial (CARVALHO, 2008), por essa razão o crescimento real do salário mínimo continua tendendo a favorecer em maior proporção a população dessa região (tomando como constante as outras variáveis relacionadas à variação do salário).

No Nordeste metade de suas famílias era considerada pobre ou miserável; na Região residia metade da população brasileira coberta pelo programa assistencialista “Bolsa Família” (CARVALHO, 2008).

A combinação entre o crescimento real do salário mínimo, o aumento da transferência de renda para essa região, o crescimento econômico nacional e regional, a ampliação nos postos de trabalho, a expansão e facilitação dos meios de acesso ao crédito e a queda no preço da cesta básica, gerou um aumento na renda das pessoas mais pobres do Nordeste, acarretando na entrada de milhões de novos consumidores no mercado regional (CARVALHO, 2008), o que também aconteceu em todo o território nacional.

Para esse cenário superficial geral da trajetória socioeconômica do Nordeste nos dois mandatos de Lula, apresenta-se a seguir alguns números econômicos e sociais relevantes, tendo os dados do Brasil no geral como base comparativa.

No período entre os anos 2003 e 2010, o Nordeste brasileiro acolhia em torno de 27% da população brasileira, abrigava 18,1% da população brasileira ocupada, produzindo uma média de 13,1% do PIB brasileiro – números semelhantes aos verificados nos Governos FHC – e aumentou seu produto em uma média anual de 4,6%, enquanto esse crescimento no Brasil foi de 4%.

TABELA 12 – Variação do PIB no Nordeste e no Brasil entre os anos 2003 e 2010

<b>PIB (%)</b>								
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Nordeste</b>	1,9	6,5	4,6	4,8	4,8	5,5	1	7,9
<b>Brasil</b>	1,1	5,7	3,2	4	5,7	5,1	-0,2	7,5

BNB (2012).

Percebe-se que no ano de 2009, ano posterior ao início da crise econômica mundial, a produção do Nordeste sofre em menor proporção do que o País em geral, já no ano seguinte, período de recuperação da economia brasileira, a Região analisada mostra um crescimento maior do que o nacional, caracterizando uma dinâmica econômica acima da média brasileira, conseqüentemente aumentando também o poder do Nordeste na composição do PIB do Brasil no decorrer dos Governos Lula.

TABELA 13 – Trajetória da participação do Nordeste na composição do PIB do Brasil durante os dois mandatos de Lula (2003-2010)

<b>Participação do Nordeste na composição do PIB do Brasil (%)</b>							
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5

Fonte: IBGE (2012).

Analisando os dados econômicos relacionados diretamente com a população, verifica-se que entre meados do último governo de Fernando Henrique (2000) e o último ano dos Governos Lula (2010), o rendimento real médio das pessoas com dez ou mais anos de idade no Brasil variou positivamente entre os dois anos 6,8%, no Nordeste essa variação foi de 15,9%, apesar de essa região, no ano de 2010, continuar sendo a que possui o menor rendimento por habitante.

TABELA 14 – Rendimento médio das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010

<b>Rendimento real médio das pessoas com 10 ou mais anos de idade (R\$)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Centro-oeste</b>	1397	1586
<b>Norte</b>	973	1048
<b>Sul</b>	1293	1431
<b>Sudeste</b>	1514	1575
<b>Nordeste</b>	760	881
<b>Brasil</b>	1254	1340

Fonte: IBGE (2012).

A evolução macroeconômica do Nordeste acima da média nacional não acarretou na diminuição na desigualdade da renda – medida pelo Índice de Gini – no Nordeste na mesma proporção relativa que foi verificado no Brasil. Junto com o Centro-Oeste, no ano final do segundo Governo FHC, a Região apresentava-se os piores indicadores, o que continuou durante o primeiro mandato de Lula.

Durante todos os anos dos dois mandatos de Lula – com exceção do último ano que não foi encontrado dados na mesma fonte de consulta – (2003 a 2009), o Nordeste continuou apresentando os piores números em relação à desigualdade da renda, com exceção dos anos 2007 e 2008, anos que esses números foram piores no Centro-oeste. Percebe-se que, em números absolutos, o Nordeste aumenta a sua distribuição de renda em um nível maior do que o Norte e o Centro-oeste. Verificando a variação dos números em proporção percentual, comparando os anos inicial e final (2003 e 2009), verifica-se que o Nordeste, junto com o Norte e o Centro-oeste, com uma variação relativa total de 3,8%, apresenta a menor evolução na distribuição de renda durante o período.

TABELA 15 – Variação na distribuição de renda mensal das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões do Brasil entre os anos de 2003 e 2009

<b>Índice de Gini</b>							
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Centro-oeste</b>	0,577	0,569	0,573	0,559	0,572	0,563	0,555
<b>Norte</b>	0,543	0,54	0,53	0,521	0,533	0,509	0,522
<b>Sul</b>	0,544	0,539	0,540	0,533	0,519	0,512	0,507
<b>Sudeste</b>	0,528	0,519	0,512	0,503	0,502	0,491	0,487
<b>Nordeste</b>	0,584	0,582	0,570	0,572	0,564	0,556	0,556

Fonte: Brasil (s.d.).

Vale destacar que no ano de 2010, de acordo com os dados IBGE (2011), o Centro-oeste assume a posição, que antes era do Nordeste, de maior desigualdade na distribuição da renda regional. No meio rural da Região Nordeste a distribuição de renda mostrou-se maior do que em todas as outras regiões do Brasil.

TABELA 16 – Distribuição de renda mensal das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões e no Brasil no ano de 2010

<b>Índice de Gini (ano 2010)</b>			
	<b>Total</b>	<b>Localização do domicílio</b>	
		<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Centro-oeste</b>	0,544	0,546	0,454
<b>Norte</b>	0,526	0,522	0,465
<b>Sul</b>	0,481	0,480	0,432
<b>Sudeste</b>	0,511	0,510	0,422
<b>Nordeste</b>	0,530	0,530	0,414
<b>Brasil</b>	0,526	0,521	0,453

Fonte: IBGE (2011).

Os dados referentes à variação do emprego formal nos oito anos de mandato dos Governos Lula mostraram que enquanto no Brasil houve um crescimento anual médio de 7,4%, no Nordeste essa variação foi maior (9,3%).

TABELA 17 – Variação de empregados formais no Nordeste e no Brasil em todos os anos dos dois mandatos de Lula (2003-2010)

<b>Emprego formal (%)</b>								
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Nordeste</b>	5,4	9,5	9,5	8,6	8,7	8,7	10,9	13,4
<b>Brasil</b>	3,2	7,1	7	7,3	9,4	7	7,3	10,9

Fonte: BNB (2012).

Voltando-se para os dados referentes ao desenvolvimento social regional, o que se inclui, de acordo com Sen (2010), o acesso da população aos serviços públicos, percebe-se que em relação a expectativa de vida, enquanto no segundo ano de mandato de governo FHC os nordestinos viviam em torno de 95,4% do tempo de vida da média nacional, no ano de 2009 esse proporção subiu para 96,1%, caracterizando uma em um aumento maior na expectativa de vida no Nordeste do que no Brasil em geral.

Tabela 18 – Variação na expectativa de vida ao nascer para ambos os sexos no Nordeste e no Brasil nos anos 2000 e 2009

<b>Esperança de vida ao nascer (anos)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2009</b>
<b>Nordeste</b>	67,2	70,5
<b>Brasil</b>	70,4	73,3

Fonte: IBGE (2012).

Em relação ao acesso dos domicílios a rede de distribuição de água, entre meados do segundo governo de Cardoso e o último ano do segundo mandato de Lula (2000 e 2010), verifica-se que no ano 2000 a proporção de domicílios do Nordeste com acesso à rede geral de abastecimento era cerca de 80% da proporção apresentada pelo Brasil, enquanto no ano de 2010 essa proporção cresceu para em torno de 90%. Nos dois anos o Nordeste apresentou números maiores do que o Norte para essa variável.

TABELA 19 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes com acesso à rede geral de abastecimento de água nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010

<b>Proporção de domicílios particulares permanentes com acesso a rede geral de abastecimento de água (%)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Centro-oeste</b>	73,2	81,8
<b>Norte</b>	48	54,5
<b>Sul</b>	80,1	85,5
<b>Sudeste</b>	88,3	90,3
<b>Nordeste</b>	66,4	76,6
<b>Brasil</b>	77,8	82,9

Fonte: IBGE (2011).

Ressalta-se que na zona rural, o acesso à rede geral de abastecimento de água no Nordeste no ano 2000 já era proporcionalmente maior do que a média nacional, aumentando ainda mais essa diferença no ano de 2010, ficando a frente de todas as regiões brasileiras. Na área urbana, o Nordeste mesmo apresentando um crescimento em relação a essa questão maior que a média nacional, tanto no ano 2000 com em 2010, apresentou números maiores do que o Norte e o Centro-oeste, mas ficando abaixo da média nacional nos dois anos.

TABELA 20 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes rurais com acesso à rede geral de abastecimento de água nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010

<b>Proporção de domicílios particulares permanentes rurais com acesso a rede geral de abastecimento de água (%)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Centro-oeste</b>	10,7	15
<b>Norte</b>	9,8	17,7
<b>Sul</b>	18,2	30,4
<b>Sudeste</b>	22,2	19,3
<b>Nordeste</b>	18,7	34,9
<b>Brasil</b>	18,1	27,8

Fonte: IBGE (2011).

TABELA 21 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso à rede geral de abastecimento de água nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010

<b>Proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso a rede geral de abastecimento de água (%)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Centro-oeste</b>	82,4	90
<b>Norte</b>	62,5	66,2
<b>Sul</b>	93,4	94,7
<b>Sudeste</b>	94,6	95,3
<b>Nordeste</b>	85,5	90,5
<b>Brasil</b>	89,8	91,9

Fonte: IBGE (2011).

Analisando o acesso à rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, percebe-se que tanto no ano 2000 como em 2010, o Nordeste encontra-se em uma situação melhor apenas do que o Norte e bem abaixo da média nacional. Em relação a essa variável, no ano 2000 o Nordeste estava 39% abaixo da média nacional, no ano de 2010 essa proporção caiu para 32%.



TABELA 22 – Variação de proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso à rede geral de abastecimento de esgoto e fossa séptica nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010

<b>Proporção de domicílios particulares permanentes com acesso a rede geral de esgoto e fossa séptica (%)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Centro-oeste</b>	40,8	51,5
<b>Norte</b>	35,6	32,8
<b>Sul</b>	63,8	71,5
<b>Sudeste</b>	82,3	86,5
<b>Nordeste</b>	37,9	45,2
<b>Brasil</b>	62,2	67,1

Fonte: IBGE (2011).

Volta-se agora pra um dos problemas mais graves do Nordeste em relação ao total do País, o analfabetismo. Essa Região tanto no último Governo FHC como no ano final dos Governos Lula apresentou os piores indicadores. O mais grave é que a diferença relativa entre a proporção de analfabetos no Nordeste em relação ao Brasil aumentou durante o período, apesar de, em números absolutos, a Região apresentar uma maior evolução na diminuição do analfabetismo em relação à média nacional. No ano 2000, a taxa de analfabetismo das pessoas com 10 ou mais anos de idade no Nordeste era 92% maior que no Brasil, no ano de 2010 essa proporção subiu para 99%, ou seja, proporcionalmente ao número de habitantes, havia no Nordeste duas vezes a quantidade de analfabetos que existia no Brasil, além de essa taxa verificada no nordeste ter aumentado a média nacional.

TABELA 23 – Variação na taxa de analfabetismo das pessoas com 10 ou mais anos de idade nas grandes regiões e no Brasil nos anos 2000 e 2010

<b>Taxa de analfabetismo das pessoas com 10 ou mais anos de idade (%)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Centro-oeste</b>	9,7	6,6
<b>Norte</b>	15,6	10,6
<b>Sul</b>	7	4,7
<b>Sudeste</b>	7,5	5,1
<b>Nordeste</b>	24,6	17,6
<b>Brasil</b>	12,8	9

Fonte: IBGE (2011).

Outro fator importante, já destacado, que ainda em meados do segundo Governo Lula fazia parte da questão regional nordestina era a pobreza na região. Até o período analisado, o Nordeste era a região que tinha o maior número de pessoas consideradas pobres ou indigentes por habitante. Cerca de um em cada dois habitante era considerado pobre ou indigente. Em comparação ao Brasil, a Região abrigava no ano de 2001 proporcionalmente 72% a mais de indigente e 59% de pobres do que em todo o País. No ano de 2005, apesar da redução na proporção no número de indigentes e pobres por habitante tanto no Nordeste quanto no Brasil, que em números absolutos o Nordeste progrediu mais do que a média nacional, a diferença entre a proporção que foi verificada no Nordeste e no Brasil em geral aumentou ainda mais, subindo para 80% e 67,3% respectivamente.

TABELA 24 – Variação na proporção de indigentes e pobres no Nordeste e no Brasil nos anos 2001 e 2005

	<b>Proporção de indigentes por habitante (%)</b>		<b>Proporção de pobres por habitante (%)</b>	
	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>
<b>Nordeste</b>	21,4	13,7	45,6	34,8
<b>Brasil</b>	12,4	7,6	28,7	20,8

Fonte: Almeida e Araújo, J. (2004).

O indicador construído para medir o desenvolvimento socioeconômico de uma forma sintética, o IDHM, mostra que no último ano dos Governos Lula o Nordeste ainda possuía um índice de desenvolvimento 8,4% menor do que a média brasileira.

TABELA 25 – IDHM no Nordeste e no Brasil no ano de 2010

IDHM	
Nordeste	0,659
Brasil	0,727

Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS (2013).

Voltando-se para os estados do Nordeste verifica-se que no primeiro mandato de Lula, em termos econômicos, tendo como base a composição do PIB regional, percebe-se que o Estado da Bahia, que abriga 26% da população da Região, aumenta sua hegemonia inter-regional, chegando próximo a um terço do produto do Nordeste no ano de 2005, enquanto os outros estados brigam por um pedaço da fatia na geração desse produto.

TABELA 26 – Participação dos estados na composição da população e do produto do Nordeste

	Participação na composição da população do Ne (%)	Participação na composição do PIB do Ne (%)			
		2002	2003	2004	2005
<b>Bahia</b>	26,6	31,7	31,4	32	32,4
<b>Pernambuco</b>	16,6	18,4	18,1	17,8	17,8
<b>Ceará</b>	16	15,1	15	14,9	14,6
<b>Maranhão</b>	12,4	8,1	8,5	8,7	9
<b>Rio Grande do Norte</b>	6	6,4	6,2	6,3	6,4
<b>Paraíba</b>	7,1	6,5	6,5	6,1	6
<b>Alagoas</b>	5,9	5,1	5,2	5,2	5
<b>Sergipe</b>	3,1	4,9	5	4,9	4,8
<b>Piauí</b>	5,9	3,9	4	4	4

Fonte: IBGE (2007).

## 4.2 UMA SÍNTESE DOS OITO ANOS DE MANDATO DO PETISTA

De acordo com o que foi apresentado nessa explanação sobre os Governos Lula, verifica-se que o petista ao tomar posse da Presidência da República do Brasil encontra um cenário de estabilização monetária – herda também do governo anterior à base da política macroeconômica, os programas sociais, a diminuição da pobreza e o crescimento nos indicadores voltados para educação – passando, após a recuperação da recessão do início dos anos 2000, a voltar-se para promover o aumento da participação do Estado nos rumos da economia e da assistência social, gerando o crescimento do mercado de massa e a diminuição das desigualdades regionais.

Lula deu continuidade às diretrizes do tripé econômico, reformulou e ampliou os programas sociais do Governo FHC, mas suspendeu o processo de privatização das empresas estatais; transferiu a dívida pública que o País tinha com os agentes do exterior para os agentes internos do Brasil, essa com juros mais altos, contribuindo para o aumento da dívida pública – apesar da manutenção e aumento do superávit primário –, mas, pelo crescimento do produto interno, a relação dívida/PIB diminuiu a um patamar menor do que foi verificado no final do governo anterior.

Nos indicadores socioeconômicos gerais, verificou-se que o País cresceu acompanhando as oscilações das economias dos países hegemônicos; houve um aumento na renda das famílias mais pobres; o salário mínimo teve um aumento real de quase 50%; a desigualdade econômica – medida pelo Índice de Gini – diminuiu no período em todas as regiões do Brasil.

Percebe-se que as políticas destacadas aqui foram executadas em âmbito nacional, assim partiu-se para a análise socioeconômica do Nordeste através dos seus indicadores gerais.

A Região no período em questão abrigava 27% da população nacional; nela residia 18% da população brasileira ocupada; produziu em média 13% ao ano do PIB do Brasil – caracterizando a baixa produtividade da mão de obra regional –; obteve um crescimento relativo do seu produto acima da média nacional; na Região morava mais da metade dos trabalhadores brasileiros que recebiam o piso salarial. O Nordeste tinha mais da metade da sua população vivendo na pobreza ou na miséria; e tinha metade da população nacional coberta pelo Programa “Bolsa Família”.

---

A combinação de vários fatores, entre eles, o aumento real do salário mínimo, o aumento na transferência de renda para o Nordeste e o crescimento na geração de emprego acima da média nacional, gerou um aumento na renda das famílias mais pobres da Região – o rendimento real médio no período cresceu relativamente mais no Nordeste do que no Brasil –, o que diminuiu o nível de pobreza e miséria de dois em cada três para um em cada dois habitantes da Região.

Mesmo com essa diminuição, a pobreza ainda era uma característica da população nordestina. Essa região continuava sendo a que abrigava o maior número de pobres ou miseráveis por habitante, e ao final do segundo mandato de Lula a diferença para média nacional tinha aumentado.

Apesar desses fatores, em números relativos, o Nordeste foi, no período dos Governos Lula, a região que apresentou a menor evolução na diminuição da desigualdade da renda intra-regional– junto com as regiões Norte e Centro-oeste –, permanecendo com os piores números entre as grandes regiões do Brasil.

Em relação à expectativa de vida, ao acesso dos domicílios à rede geral de água e à rede geral de esgotamento sanitário e fossa séptica, os indicadores nordestinos sobem para um nível mais próximo à média nacional.

Portanto, percebe-se que, apesar de os indicadores sociais analisados do Nordeste no final dos dois Governos Lula ainda abaixo da média nacional, esses tiveram na Região durante os mandatos do petista, em números brutos, uma evolução acima da média nacional; em números relativos apenas as variáveis analfabetismo e da pobreza não evoluíram acima da média nacional. Os números relacionados diretamente a fatores socioeconômicos como PIB, emprego e renda também apresentaram, no período, um crescimento acima da média nacional.

As questões (variáveis) apresentadas neste capítulo que ainda podem ser consideradas mais relevantes – por não terem acompanhado a evolução na mesma proporção dos outros indicadores na Região – a serem enfatizadas pela administração pública nacional na Região são: o nível de educação; a distribuição de renda - essa tomando como base os anos de 2003 a 2009 –; e o nível de pobreza; nos quais o Nordeste, em termos relativos, se distanciou ainda mais da média nacional, mas que em números brutos já evoluíram acima da média brasileira.

De acordo com os dados analisados e a revisão de literatura feita e descrita em todo o trabalho até o momento, apresenta-se na seção seguinte as considerações sobre a trajetória políticas, econômica e social do Brasil e do

Nordeste; as situações que formaram uma questão regional nordestina na década de 1950 e o que ainda poderiam ser consideradas questões relevantes nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva a serem enfatizadas pelos governantes nacional no Nordeste brasileiro; apresenta-se também a percepção do desenvolvimento socioeconômico do Nordeste em relação ao Brasil em geral.

---

## 5 CONSIDERAÇÕES

Partindo das questões levantadas na parte introdutória deste trabalho – quais situações socioeconômicas foram verificadas no Nordeste a partir da “Questão Regional” eclodida nos anos de 1950? Quais fatores políticos e econômicos podem ter influenciados (ou foram propostos para influenciar) diretamente na formação da característica socioeconômica da Região recentemente? Qual(is) o(s) cenário(s) econômico(s) e social(is) do Nordeste e do Brasil nos Governos FHC e Lula? Essa é uma região sentenciada para ser uma área de exploração (periférica) pelos europeus ou é uma região estigmatizada, inventada por discursos e estratégias para benefícios de grupos internos e/ou de fora da Região? – apresenta-se agora as considerações da pesquisa.

Destaca-se inicialmente aqui que os governos em questão neste trabalho – de Fernando Henrique Cardoso e os de Luís Inácio Lula da Silva – se depararam com cenários socioeconômicos diferentes, em que os objetivos – principalmente econômicos – de cada presidente foram, em alguns pontos diferentes e complementares.

Sintetizando a situação socioeconômica da Região de meados dos anos de 1950, período que eclode a “Questão Regional” nordestina, como relata o Documento do GTDN, verificou-se que o Nordeste perdia cada vez mais espaço na participação no produto nacional – caindo de 15,5% no ano de 1948 para 13,4% em 1956 –, sendo a região mais pobre do País. Existia uma grande disparidade da renda entre essa região e as regiões ao sul, a renda média dos nordestinos era menos de um terço da renda da população do Sudeste, o produto do Nordeste era mais concentrado o que aumentava ainda mais a diferença nas condições da (sobre)vivência entre essas duas regiões, além das questões ambientais. Todos esses fatores – levantados pelo estudo creditado ao GTDN – culminaram nas pressões populares, formando uma “Questão Regional” que poderia causar transtorno em todo o País.

O projeto de iniciativa do Governo Federal voltado para dinamizar economicamente a Região no final dos anos de 1950 e, principalmente, a exploração produtiva dessa parte do País nos governos militares contribuíram para que a partir dos anos de 1960 o produto do Nordeste crescesse em uma escala

maior do que a nacional, aumentando sua participação no PIB brasileiro de 12,6% no ano de 1970 para 15,8% em 1982, apesar da seletividade espacial e setorial do capital aplicado nessa região, acarretando na coexistência de espaços dinâmicos e áreas estagnadas.

Nesse período (segunda parte do século XX), a economia do Nordeste deixa cada vez mais de ter um caráter agropecuário e passa a ser ainda mais comandada pelo setor de serviços, apesar de em âmbito nacional a Região ter mais espaço com os produtos do campo.

Como relataram Celso Furtado e Tânia Bacelar, nesse período, o desenvolvimento social não acompanhou o crescimento econômico no Nordeste. Entre os anos de 1970 e 1989 – período de governos militares – a situação socioeconômica dos nordestinos era a mais grave do Brasil. Na Região o PIB *per capita* era o menor do País, houve ainda um aumento na concentração de renda na Região, piorando a situação econômica da massa populacional; a expectativa de vida dos habitantes do Nordeste era a menor entre todas as regiões do Brasil; apesar do melhoramento nos números brutos nos índices de analfabetismo, acesso ao abastecimento de água e mortalidade infantil, em relação à média nacional, a distância tinha aumentado. A falta de acesso aos serviços públicos e a pobreza econômica eram as características mais marcantes da Região no período.

Voltando-se para dentro da Região, deve-se destacar que nunca existiu um Nordeste socioeconomicamente homogêneo, e no período havia uma enorme heterogeneidade na produção da renda intra-regional. No ano de 1980 só o Estado da Bahia – com cerca de um quarto da população nordestina –, estado mais próximo do centro econômico do País, participava com cerca de 40% do PIB regional.

Nos anos de 1990, apesar do crescimento econômico, o Nordeste ainda destacava-se em âmbito nacional pela pobreza e pela privação do acesso aos serviços públicos de/por grande parte dos habitantes. No final da última década do século XX, de acordo com o IPEA, dois terços dos considerados indigentes do Brasil estava no Nordeste. Percebe-se então que na segunda parte do século XX o crescimento econômico ainda não acarretou no desenvolvimento social na mesma proporção na Região.

Especificamente, os governos de FHC tiveram como um dos principais objetivos macroeconômicos o controle inflacionário, conseguindo o êxito desse objetivo através das privatizações das empresas estatais, da minimização do Estado



na economia e da liberalização econômica, o que prejudicou a indústria nacional. No âmbito social, de acordo com a literatura apresentada neste trabalho, a diminuição das desigualdades foi um dos objetivos chave dos governos tucanos, tendo como diretriz, entre outros, os programas de transferência de renda de abrangência nacional.

No total dos dois governos de FHC, no País em geral houve um aumento nos gastos do Estado *per capita* – o que contribuiu para o crescimento da dívida pública –, um aumento real na renda, uma queda no índice de analfabetismo, um crescimento real no salário mínimo de 44%, e uma diminuição na pobreza em 10% e na miséria em 18%. No Nordeste, o aumento dos gastos por pessoa foi maior que o dobro do que foi verificado nacionalmente.

Nos dois Governos Cardoso, o produto do Nordeste segue o direcionamento verificado das décadas anteriores, passando a ser cada vez mais uma economia citadina, voltada hegemonicamente para o setor de serviços, o que refletia e ao mesmo tempo era reflexo na/da localização da população nos perímetros urbanos da Região. Os dados macroeconômicos tanto do Nordeste como os do Brasil seguiram um rumo de crescimento, seguindo a dinâmica das economias hegemônicas mundialmente.

Voltando-se para o produto interno nacional, entre os dois mandatos de FHC (1995-2002) o Nordeste – que abrigava em torno de 28% da população nacional – perde espaço, crescendo menos que a média nacional, caindo de 17% para 13% sua parcela na composição PIB, números menores do que os dos anos de 1980. Em âmbito intra-regional, o estado mais produtivo do Nordeste – o Estado da Bahia – tinha reduzido sua participação no PIB regional de 40% nos anos de 1980 para 32% no ano de 2002.

No final dos Governos FHC, entre os anos 2000 e 2002 – período que tem dados disponíveis – o emprego formal no Nordeste cresceu em média 5,5%, mais do que a média nacional com 4,7%, a renda dos nordestinos, que continuava sendo a menor do País, era cerca de 60% da média nacional e era metade da apresentada pelos habitantes do Sudeste – nos anos de 1950 essa proporção era de um terço –, além da concentração de renda verificada no Nordeste que era a maior do País, um agravante na disparidade do nível de renda entre as regiões do País.

Voltando-se para os dados referentes ao acesso da população nordestina aos serviços públicos, no segundo mandato de Cardoso verificou-se que a questão

social – junto com a econômica – do Nordeste continuava a ser a mais grave do País, apresentando ainda os piores indicadores entre os analisados – com exceção do acesso dos domicílios ao abastecimento de água e a rede de esgotamento sanitário e fossa séptica, nesses indicadores o Norte estava em uma situação pior do que o Nordeste. Como mostram os dados para o período, no segundo Governo FHC, o Nordeste, visto em âmbito nacional, continuava marcado pela pobreza e pela falta de educação, apesar da evolução nos números.

Em meados do segundo Governo FHC, a média de vida dos nordestinos era 96% na média nacional; proporcionalmente, o Nordeste tinha 86% da média brasileira em relação aos domicílios com acesso à rede de água, mas no campo esses números para a Região foram maiores que a média brasileira; em relação a acesso a rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica, o Nordeste, proporcionalmente, tinha 61% da média nacional.

Nos governos de Cardoso, apesar do aumento no gasto na educação por habitante no Nordeste ter sido maior do que no Brasil, na metade do segundo mandato a taxa de analfabetismo no Nordeste – entre as pessoas com 10 ou mais anos de idade – era no dobro da nacional.

Percebe-se que no último quarto dos Governos FHC os dados sociais gerias do Nordeste destacados na pesquisa apresentaram-se todos abaixo da média nacional, e na maior parte desses mostrando os piores indicadores. Na Região estava a menor média salarial, a maior concentração de renda, o maior número de analfabetos e a maior proporção dos considerados pobres ou indigentes.

Assim, no final dos Governos FHC, apesar dos esforços das políticas federais e da evolução nos números socioeconômicos nacionais e regional, a desigualdade da renda e do acesso aos serviços públicos nacional e a “Questão Regional” do Nordeste ainda não tinham sido sanadas.

Nos governos posteriores, do Presidente Lula, o cenário era de economia estável, de pobreza minimizada, melhoramento nos números voltados para a educação. Além desses fatores, o petista herda a base política macroeconômica e os programas sociais, mas suspende o processo de privatização dos governos de FHC. Lula, durante seus governos, transfere a dívida externa para uma dívida com agentes internos do País, essa com juros maiores, o que contribuía para o aumento da dívida pública – apesar do aumento da meta do superávit primário – mas com o

crescimento do PIB nacional no período, a relação dívida/PIB caiu a um nível abaixo do que foi apresentado no final do último Governo Cardoso.

Durante os dois mandatos de Lula, os indicadores socioeconômicos do Brasil apresentaram melhoras; o PIB brasileiro obteve um crescimento anual médio de 4%, acompanhando as oscilações dos números dos países mundialmente centrais; o salário real mínimo continuou em escala de crescimento, o que também aconteceu com a renda real da população nacional, principalmente as famílias mais pobres; e a desigualdade econômica diminuiu internamente em todas as regiões do País.

Voltando-se para o Nordeste, nos dois Governos Lula, a Região abrigava 27% da população brasileira; produziu em média 13% do PIB brasileiro – o que caracterizava a baixa eficiência da mão de obra no Nordeste – seguindo no mesmo patamar de participação verificado no final do segundo mandato de FHC, mas em relação ao crescimento anual nos oito anos de Governo Lula o PIB do Nordeste cresceu mais do que a média nacional; nessa região morava mais da metade dos assalariados brasileiros que recebiam apenas um salário mínimo; verificou-se que o rendimento real médio da população dessa região, inclusive dos mais pobres, como aconteceu também nos dois governos anteriores, cresceu mais do que a média nacional – em relação ao Sudeste, a renda dos nordestinos chegou a 56% –, contudo, no ano de 2010, a renda dos nordestinos ainda era a menor do País.

Voltando-se para a composição do PIB regional, o Estado da Bahia volta a aumentar sua participação na composição do produto, aumentando a disparidade entre o produto desse estado e os demais da Região.

Em relação à pobreza entre os anos 2003 e 2010, o que antes a proporção era mais de dois terços, no período em destaque era de um a cada dois habitantes do Nordeste que viviam abaixo da linha de pobreza; no Brasil essa relação era de quatro em cada dez. Mesmo com a minimização da pobreza, a Região ainda era a que abrigava o maior número de pessoas que viviam com uma renda abaixo da linha de pobreza.

Os números apresentados em relação à renda dos nordestinos no final do segundo mandato de Lula ainda se mostravam relevantes, apesar da renda dos nordestinos ter crescido mais nesse governo do que no anterior, em proporções relativas aos números encontrados no último ano de Governo FHC, a diferença da média *per capita* de pobres ou indigentes da regional tinha aumentado em relação à média nacional, mas em números absolutos, o Nordeste evoluiu mais do que a

média do Brasil na diminuição da pobreza *per capita* dos seus habitantes. O Nordeste abrigado mais da metade das famílias brasileiras que eram cobertas pelo Programa “Bolsa Família”.

O Nordeste, junto com o Norte e o Centro-oeste, foi no período que abrange os dois mandatos de Lula, a região que apresentou a menor diminuição relativa da desigualdade no nível de renda intra-regional, em números brutos, o Nordeste evoluiu na diminuição da desigualdade mais do que as regiões Norte e Centro-oeste e menos do que as regiões Sul e Sudeste, apresentando os piores números em relação a esse indicador entre todas as grandes regiões do País até o ano de 2009. No ano de 2010, a posição de região com maior concentração da renda para o Centro-oeste, mas o Nordeste ainda estava acima da média em relação ao nível de concentração da renda.

Os números para o emprego formal também se mostraram crescentes para o Nordeste, tendo esses um crescimento maior do que no Brasil em geral no período (entre os anos 2003 e 2010). Em relação ao acesso dos domicílios as redes gerais de água e de esgotamento sanitário, e a expectativa de vida ao nascer, os números do Nordeste cresceram, ficando mais próximos à média nacional do período.

No total dos Governos Lula, apesar de todos os indicadores sociais analisados do Nordeste – inclusive o IDHM, que deriva de alguns indicadores socioeconômicos apresentados aqui – ainda se encontrarem abaixo da média nacional devido à herança dos períodos antecedentes, em números brutos, todas as variáveis da Região apresentadas neste trabalho evoluíram acima da média nacional, com exceção do Índice de Gini, que evoluiu, mas abaixo da média brasileira. Em termos relativos aos números do último ano de Governo FHC, o Nordeste desenvolveu seus indicadores acima da média nacional, com exceção aos dados voltados para a alfabetização, diminuição da pobreza e distribuição de renda.

No final dos Governos Lula, a maior parcela das questões socioeconômicas do Nordeste verificadas aqui estava sendo sanada em um nível maior do que no Brasil em geral. Algumas questões, apesar de terem sido minimizadas no período, ainda poderiam ser tratadas pela administração pública com maior ênfase na Região, como: a proporção de pobres por pessoa, marcante na Região desde os anos de 1950; o baixo nível de educação – esse fator também é/era relevante no Brasil no ano de 2010 em comparação com Países vizinhos como Argentina e

Chile<sup>6</sup>, o que agravava os números apresentados para o Nordeste –, situação relevante também desde o período inicial desta pesquisa; e a distribuição de renda.

Como indicou a literatura e os documentos analisados neste trabalho, em concordância com a publicação de Amaral Filho (2010), “O Nordeste Que Dá Certo”, no final dos anos 2000, essa região destacou-se positivamente em relação ao crescimento econômico acima da média nacional – porém, apresentou um nível de concentração de renda maior do que a média nacional, apesar dessa concentração ter diminuído na Região no último período analisado, mas essa diminuição foi abaixo do que se verificou nacionalmente –, pela valorização do salário mínimo – pois o Nordeste é/era a região que mais abriga(va) trabalhadores que recebiam a remuneração mínima permitida –, dentre os vários outros indicadores apresentados nesta pesquisa. O autor também destaca a redução da miséria da Região, o que se verificou de forma concreta nesta pesquisa – em números brutos, a pobreza no Nordeste foi reduzido em um nível acima da média nacional.

Percebe-se que no período dos quatro governos de FHC e de Lula, a trajetória dos dados socioeconômicos da região em análise seguiram o mesmo rumo do que foi verificado em âmbito nacional, mostrando uma integração (ou um processo de integração) entre o Nordeste e o resto do País tanto econômico, quanto socialmente. Mas, apesar do desenvolvimento socioeconômico verificado na Região aqui, principalmente nos Governos Lula, essa região ainda abriga(va) o maior número de pobres por habitante, a desconcentração da renda, que se apresentou em desenvolvimento, evoluiu abaixo da média nacional e falta de acesso aos serviços públicos, apesar de ser minimizado, ainda era maior do que a média nacional, principalmente em relação ao acesso à educação – tendo como base os dados em relação ao analfabetismo.

Deve-se destacar que as análises quantitativas feitas neste trabalho não levam em consideração a questão qualitativa dos dados. Portanto essas conclusões tomadas aqui são superficiais, podendo, esse outro viés de estudo, ser objetivo de outras pesquisas.

---

<sup>6</sup> Conforme registra a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO): “a taxa de analfabetismo no País é de 8,6% entre as pessoas de 15 a 24 anos. Na Argentina o índice de analfabetos entre a mesma parcela da população é de 3,2% (dados de 2010). No Chile a proporção é ainda menor, apenas 2,4% (dados de 2009)” (ULTIMO SEGUNDO EDUCAÇÃO, 2012).

De acordo com análise apresentada nesta pesquisa sobre os cenários socioeconômicos do Nordeste entre as décadas de 1950 e 2000, percebe-se que os discursos que caracteriza(va) o Nordeste brasileiro – apesar de serem pré-conceptivos e direcionados para a obtenção de benefícios particulares – poderia caracterizar essa região na segunda metade do século XX, mas no final da primeira década do século corrente, os dados quantitativos que representaram aqui as situações socioeconômicos do Nordeste mostraram que essa região encontrava-se em uma trajetória de desenvolvimento acima da média nacional na maior parte dos indicadores. Como o estereótipo difundido de caracterização Nordeste e os nordestinos, a estrutura de pobreza e subdesenvolvimento da Região também estava sendo desmontada no final do segundo mandato de Lula.

Passaram-se mais de cinco anos entre o período final de análise desta pesquisa e o ano corrente, mais um governo petista, agora tendo como principal representante do Governo Federal a Presidenta Dilma Rousseff, foi completado. Pode-se então destacar as mesmas questões socioeconômicas para esse período recente. Como estará a situação socioeconômica do Nordeste hoje? As questões regional do Nordeste continuam sendo minimizadas? Como está à trajetória dos dados pobreza *per capita*, da distribuição da renda e do analfabetismo, tendo como base a média do Brasil no período posterior ao enfatizado nesta pesquisa?

---

## REFERÊNCIAS

---

ALMEIDA, J. E. de; ARAÚJO, J. B. de. Um Modelo Exaurido: A Experiência da SUDENE. **Teoria e Evidência Econômica**. Passo Fundo, v. 12, n. 23, p. 97-128, nov. 2004.

AMARAL FILHO, J. O Nordeste Que Dá Certo. **Caderno do Desenvolvimento**, v. 05, p. 55-83, 2010.

ANDRADEA, M. C. 55., 2003, Recife. **A Terra e o Homem no Nordeste, Hoje**. Recife: SBPC, 2003.

ARAÚJO, T. B. A “Questão Regional” e a “Questão Nordestina”. In: TAVARES. M. da C. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001. p. 71-92.

\_\_\_\_\_. **Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. **Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste, v. 30, 1999.

BNB. **Quadro Macroeconômico Brasil e Nordeste 2000 a 2010**, 2012. Disponível em:  
<[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/indicadores\\_macroeconomicos\\_brasil\\_nordeste\\_fev12.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/indicadores_macroeconomicos_brasil_nordeste_fev12.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2013.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Histórico de Metas Para Inflação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Economia Brasileira em Perspectiva**, 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-EmPerspectiva-Jan-Mar-19-04-13.pdf>>. Acesso em: 29 de ago. de 2013.

\_\_\_\_\_. SUDENE. **Contribuição da SUDENE ao Desenvolvimento do Brasil**. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

CANO, W. Celso Furtado e a Questão Regional no Brasil. In: TAVARES. M. da C. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001. p. 93-120.

CARVALHO, C. P. de O. **Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008)**, 2008. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211223330-.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

COSTA, J. M. **Concentração e Desconcentração Industrial**, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.cofecon.org.br/noticias/artigos/16-artigo/2626-artigo-concentracao-e-desconcentracao-industrial-no-brasil>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

COLOMBO, L. A. C. O Nordeste Brasileiro: políticas públicas federais para o combate da desigualdade no Governo FHC. In: *V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires, 2010.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, 2009.

DRAIBE, S. A Política Social no Governo FHC e o Sistema de Proteção Social. **Tempo Social – USP**, p. 63-101, nov. 2003.

FERNANDES, F. Dilemas do Nordeste. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 20-28, abr./jun. 1993.

FIORI, J. L. A Propósito de Uma “Construção Interrompida”. In: TAVARES, M. da C. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001. p. 33-58.

FREYRE, G. **Nordeste**: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil. 7. Ed. São Paulo: Global, 2004.

FURTADO, C. M. Uma Política Nacional Para o Desenvolvimento do Nordeste. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v. 1,1, p. 12-12, dez. 1981.

\_\_\_\_\_. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. O Nordeste: reflexões sobre uma políticas alternativa de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 4, n. 4, p. 5-14, jul./set. 1984.

\_\_\_\_\_. Os Desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, out./dez. 2004.

G1 ECONOMIA. **Entenda o PIB**, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/pib-o-que-e/platb/>>. Acesso em: 22 mai. 2015.



GTDN. Documento do GTDN. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n.4, p. 387-432, out./dez. 1997.

GUIMARÃES NETO, L.; BRANDÃO, C. A. **A Formação Econômica do Brasil e a Questão Regional**, 2009. Disponível em:  
<<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper41.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória Econômica de Uma Região Periférica. **Estudos Avançados**, v.11, n.29, p. 37-54, 1997. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a03.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:  
<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010**: Resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico - Resultados do Universo**, 2000. Disponível em:  
<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelagrandes\\_regioes211.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelagrandes_regioes211.shtm)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Conceitos**. Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Conta Regionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em:  
<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2002\\_2005/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2002_2005/default.shtm)>. Acesso em: 20 abr. 2008.

LOCH, B. C. **O Novo Desenvolvimentismo**: uma comparação entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. 2014, 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

LAMOUNIER; FIGUEREDO. **A Era FHC**: um balanço. Cultura Editores Associados. 1. ed. 2012.

OLIVEIRA, F. **Elegia Para Uma Re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/destaques/destaque2>>. Acesso em: 09 de set. de 2013.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SARMENTO, C. E. **A Trajetória Política de João Goulart**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_plano\\_triennial\\_e\\_a\\_politica\\_economica](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_plano_triennial_e_a_politica_economica)>. Acesso em: 29 ago. 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento Como Liberdade**. Tradução de: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAVARES, H. M. Estratégias de Desenvolvimento Regional. Da Grande Indústria ao Arranjo Produtivo Local? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n. 1, p. 50-68, jan-abr/2011.

ÚLTIMO SEGUNDO EDUCAÇÃO. UNESCO: **Brasil reduzirá analfabetismo em adultos para 5% em 2015**, out. 2012. Disponível em: <<http://www.prime.org.br/mundoemissao/dadosanalfab.htm>>. Acesso em: 25 de set. de 2013.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XX**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WOLFFENBUTTEL, A. O Que é? – Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento: a revista de informações e debates do IPEA**, Brasília, 2004. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 22 mai. 2015.