

JAIR DO AMARAL FILHO*
O NORDESTE QUE DÁ CERTO¹

Resumo

Este artigo pretende oferecer uma contribuição para o debate em torno da questão do crescimento da economia nordestina em anos recentes. Com este objetivo ele argumenta que, a despeito da importância das estruturas historicamente criadas na região e dos projetos estruturantes mais recentes, a chave para se entender o bom desempenho econômico nordestino está em dois elementos, a saber: (i) efetividade do princípio federalista da “solidariedade regional”; e (ii) efetividade da política de “coesão social”. O primeiro emergiu do “pacto federativo” construído ao longo das várias reformas constitucionais; o segundo foi desmembrado do “pacto social” produzido pela Constituição de 1988. A abordagem que orienta o trabalho é institucionalista. Procura-se, por essa via, mostrar a natureza e a trajetória das mudanças institucionais responsáveis pela montagem da arquitetura institucional que permitiu à Região Nordeste se beneficiar de grandes volumes de transferências financeiras federais.

Introdução

Em anos recentes, o Nordeste brasileiro vem ocupando espaço na mídia nacional em razão do desempenho do seu crescimento econômico no lugar de notícias associadas aos efeitos devastadores das secas que, historicamente, acompanharam a região. Entre 2003 e 2006 seu crescimento foi, em média, 3,4% ao ano, enquanto o Brasil registrou taxa de 2,7%, segundo o IBGE. Nesse mesmo período, a região apresentou taxa acumulada de crescimento de 18,25% ante 14,1% em nível nacional. Como se vê, o crescimento do Nordeste, no período considerado, foi superior ao do País. O desempenho vigoroso se repetiu nos anos posteriores. No entanto, mais importante que isso é saber que, pela primeira vez, esse crescimento tem acontecido de maneira favorável às famílias de baixa renda e permitido o surgimento da chamada “nova classe média”. Esta é a grande novidade, que tem, aliás, levado muitos a se perguntarem o que está dando certo no Nordeste.

* O autor agradece aos bolsistas Felipe Cavalcante Coelho, Daianne Marques da Silva, Daniel Lima e Luis Henriques Pompeu de Vasconcelos pelo levantamento de dados e confecção de quadros, tabelas, gráficos e figuras.

¹ Este artigo foi escrito com base na conferência proferida no Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, realizado pelo Centro Internacional Celso Furtado, em Recife, nos dias 13-16 de outubro de 2009.

Não se trata de milagre econômico ou de algum evento produzido por obra do acaso, mas de um crescimento econômico que resultou da combinação virtuosa de vários esforços e fatores, uns mais antigos e outros mais recentes. O Nordeste não conta mais com os tradicionais sistemas produtivos primários exportadores, mas, no lugar destes, em geografias diferentes, estão os polos produtores de frutas, algodão e soja. Ao longo dos anos, a região conseguiu montar uma base industrial não desprezível, embora relativamente pequena e frágil comparada com a do Sudeste. Contribuíram para isso o empreendedorismo local, os “velhos” incentivos da Sudene, os “novos” incentivos concedidos pelos governos estaduais, o apoio oficial do BNB e BNDES, e o deslocamento de empresas do Sul e do Sudeste para a Região Nordeste.

Nesse mesmo universo, não devem ser esquecidos alguns projetos estruturantes implantados a tempo, antes da deflagração da crise financeira do Estado federal nos anos 1980. Assim, nasceram o Polo Petroquímico da Bahia, o polo de transformação mineral do Maranhão, o Porto de Suape em Pernambuco e, no interregno, o Porto do Pecém, no Ceará. Além disso, contam também as metrópoles costeiras, que funcionam como poderosas e complexas máquinas de serviços, embora impiedosas na geração de desigualdades sociais e espaciais. Entre estruturas e mercados estende-se uma vasta camada de micro e pequenas empresas, a maioria na informalidade. Adicionados a tudo isso começam a ser implantados na região alguns projetos estruturantes vinculados ao governo federal.

O presente artigo tem como objetivo contribuir para o debate em torno desse fenômeno do crescimento, mas ao mesmo tempo procurar revelar elementos que ajudam a entender o Nordeste que está dando certo. O artigo argumenta que, a despeito da importância das estruturas historicamente criadas na região, e dos projetos estruturantes mais recentes, a chave para se entender o bom desempenho econômico nordestino está em dois elementos, a saber: (i) efetividade do princípio federalista da “solidariedade regional” e (ii) efetividade da política de “coesão social”. O primeiro emergiu do “pacto federativo” construído ao longo das várias reformas constitucionais; o segundo foi desmembrado do “pacto social” produzido pela Constituição de 1988. Outro elemento, não menos importante, mas que se encontra fora das reflexões deste artigo, está na combinação entre a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com a emergência de uma nova geração de políticos nordestinos, comprometidos com o desenvolvimento regional. Este último elemento tem apontado para a estruturação de boas políticas públicas para a região.

A abordagem que orienta o trabalho é institucionalista. Procura-se, por essa via, mostrar a natureza e a trajetória das mudanças institucionais responsáveis pela montagem da arquitetura institucional que permitiu à Região Nordeste se beneficiar de grandes volumes de transferências financeiras federais. Para cumprir seu objetivo, o artigo foi estruturado da maneira que segue: na segunda seção, depois desta introdução, há um pouco de história para ajudar a contextualizar o problema; na terceira seção, o artigo apresenta os princípios fundamentais que compõem um sistema federal de governo; na quarta é apresentada a trajetória “pendular”, mas evolutiva, do federalismo brasileiro, com ênfase no princípio que favorece a “solidariedade regional”; e na quinta e última são apresentados os efeitos deste último princípio no federalismo brasileiro e sua relação com o crescimento econômico do Nordeste. Espera-se, com isso, contribuir para a compreensão da frase “O Nordeste que dá certo” que atravessou todo o Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, organizado pelo Centro Celso Furtado, e que se propaga em outros fóruns como se fosse um “mote de repente”, inspirando e ocupando as mentes daqueles que se preocupam com a região.

Um pouco de história

Não é demais afirmar que, na década de 1950, período em que Furtado mais se dedicou à questão das desigualdades regionais no Brasil, pudesse haver várias questões regionais devido ao problema do “vazio” do interior do País, mas, também, à falta de integração das economias regionais e do mercado nacional. Os dois problemas estavam associados à questão da unidade nacional.² A ideia de “constelação de pequenos sistemas econômicos isolados”, segundo Celso Furtado, ou de “arquipélago” de regiões isoladas, comandadas de fora para dentro, evocada por Francisco de Oliveira, é bastante apropriada para essa situação.³ Entretanto, é possível afirmar que nesse período havia, pelo menos, duas questões regionais claramente postas.

A primeira situava-se no interior do País, mais exatamente no Centro-Oeste, região vasta, mas praticamente despovoada. O País tinha sua população concentrada na costa e, por isso, sugeria um problema de insegurança nacional. A segunda questão regional se encontrava na Região Nordeste e, neste caso, o problema estava no fato de ser uma área relativamente muito populosa, mas

² Não esquecer que a questão regional na época tinha um forte componente “agrário”, nos alerta Araújo (2009).

³ Para uma análise histórica do Nordeste recomenda-se ver Guimarães Neto (1989).

pobre. Aqui, o elemento complicador era a presença e o domínio dos interesses políticos e sociais das velhas oligarquias ligadas aos latifúndios, cenário que contrastava com aquele predominante no Centro-Sul, onde se constatavam os interesses das classes médias e empresariais que conduziam um processo acelerado de industrialização e urbanização.

A região Centro-Oeste foi, imediatamente, incorporada pela agenda do governo Juscelino Kubitschek, como parte do seu projeto político. Neste sentido, o governo não mediu esforços, nem recursos, para fazer cumprir a construção da nova capital Brasília. A determinação de JK em realizar tal projeto foi tão intensa que fez com que ele rompesse relações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), sentindo que o mesmo se opunha ao empreendimento por ele trazer fortes impactos na expansão dos gastos públicos e, por consequência, sobre a inflação. Na época da sua construção, Brasília foi entendida como sendo parte da agenda pessoal e vaidosa do presidente, com o intuito de deixar uma marca do seu governo. Sem dúvida, esta marca ficará registrada para sempre, mas muito mais pelo papel que esse projeto exerceu no processo de ocupação, povoamento e aproveitamento econômico do Centro-Oeste.

A segunda questão regional foi incorporada tardiamente na agenda do governo JK, em 1958-1959, por influência das pressões sociais e populares manifestadas na região, nas quais se viam movimentos de camponeses apoiados por setores progressistas da igreja. Se essas pressões fizeram o governo federal tomar decisões importantes para a Região Nordeste, a forma e o conteúdo das intervenções tiveram influência direta das argumentações técnicas e consistentes oferecidas por Celso Furtado, na época economista do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e diretor regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Nesse aspecto, parece não haver dúvidas de que Furtado e a Sudene promoveram uma mudança radical no padrão conceitual das intervenções públicas federais na Região Nordeste, significando um divisor de águas.

Nesse ponto, foi decisivo o encontro de Celso Furtado com o presidente da República Juscelino Kubitschek no Palácio Rio Negro, em Petrópolis (1959), ocasião em que foram discutidos os problemas nordestinos, num ambiente de *brainstorm*, sob os estímulos dos impactos desastrosos da grande seca de 1958 e dos referidos movimentos populares.⁴ Nesse encontro, Celso Furtado levantou

⁴ Em 1958, a produção de alimentos no Estado do Ceará caiu 70%, impacto que caía diretamente sobre a pequena produção familiar, o “morador” (FURTADO, 1997).

críticas aos tipos de intervenções federais na Região Nordeste, colocando que tais políticas estavam contribuindo para consolidar estruturas arcaicas no lugar de removê-las, inviabilizando o desenvolvimento da região, e aumentando as desigualdades entre o Nordeste e o Centro-Sul.⁵

Dois erros básicos eram cometidos pelo governo federal, segundo Furtado. Um, a concessão de subsídio ao açúcar, que estimulava o atraso tecnológico e a concentração de renda na mão dos usineiros; e outro, a estratégia de combate à seca que se sustentava nas obras de construção de açudes realizadas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a fim de reter as águas das chuvas. O ponto crítico dessa estratégia estava na apropriação dos recursos hídricos pelos grandes latifundiários do sertão com o objetivo de proteger seu criatório bovino. Somados a esses dois erros, causadores de um processo de concentração de renda e de poder no interior do Nordeste, o economista acrescentava o forte apoio empreendido pelo governo federal, em forma de subsídio e investimento em infraestrutura, a favor da industrialização e dos industriais do Centro-Sul, problema esse que agravava as disparidades regionais no País.

Cinquenta anos depois, observam-se dois aspectos novos da questão regional no Brasil. O primeiro é que, apesar dos recortes históricos e culturais localizados, não há mais propriamente uma questão regional, no sentido clássico do termo, ausência que, aliás, parece ser reconhecida oficialmente pelo próprio Ministério da Integração Nacional na medida em que considera mais importantes as desigualdades de renda entre as pessoas, inclusive dentro de um mesmo estado e região. Esta posição resultou, sem dúvida, na aplicação de uma complexa política de integração nacional executada pelo governo federal nas últimas décadas. O segundo aspecto é que as duas frentes de intervenção federal, no Nordeste e no Centro-Oeste, produziram resultados diferentes e surpreendentes.

A Região Nordeste, apesar das mudanças estruturais e da diversificação da sua base econômica, ainda não conseguiu modificar na essência o quadro de pobreza e de desigualdade social, ao mesmo tempo em que não foi capaz de melhorar sua participação relativa na economia nacional. Reflexo disso é a estagnação na sua participação relativa no PIB nacional, isto é, 14,1% em 1985 e 13,1% em 2006 (IBGE, 2008). Furtado, quando voltou do exílio, atribuiu esse paradoxo ao processo de modernização conservadora, processo este capturado e liderado pelas elites regionais em parceria com a tecnocracia do regime

⁵ Sobre o processo e o contexto histórico da criação da Sudene recomenda-se ver texto recente de D'Aguiar Furtado (2009).

militar.⁶ Por seu lado, a Região Centro-Oeste, mesmo sem uma base industrial importante, se transformou numa área dinâmica, produtora de grandes excedentes agropecuários exportáveis, contribuindo pesadamente para a geração de saldos comerciais no balanço de pagamentos, além de possibilitar uma participação crescente da região no PIB nacional.

Nesse sentido, não seria exagero chamar a região Centro-Oeste, hoje, de “Terceiro Brasil”, a exemplo do que se passou com a “Terceira Itália”, que, mesmo sem contar com o apoio de um programa grandioso de desenvolvimento, a exemplo do *Mezzogiorno*,⁷ se desenvolveu impulsionada pelo empreendedorismo. Isso mostra que, apesar dos grandes esforços empreendidos pelo governo federal na Região Nordeste, as estruturas, particularmente agrícolas e agrárias, e as instituições a elas associadas, exerceram o papel de freio sobre as mudanças desejadas pelo planejamento da Sudene de Celso Furtado.

A despeito das forças estruturais oligárquicas da região, contrárias ao projeto modernizador de Furtado, o resultado que se observa em tempos recentes é uma integração aprofundada do Nordeste à economia nacional. Tal integração ocorre por meio de um processo gradual, discreto e silencioso verificado nas várias reformas constitucionais ocorridas no País desde 1930, responsáveis por dar vida aos princípios fundamentais que regem qualquer sistema de organização federal. Isto dito, o dinamismo que se verifica no Nordeste em anos recentes pode ser explicado, em grande parte, pela vitória dos sucessivos “pactos federativos” nacionais que emergiram ao longo daquele processo. Somado a essas mudanças, está o “pacto social” inserido na Constituinte que produziu a Constituição de 1988, esta responsável pela afirmação nacional dos direitos dos cidadãos e expansão do princípio da universalização. Sendo menos favorecida socialmente, e frágil do ponto de vista fiscal, a Região Nordeste foi a área que mais se beneficiou desses “pactos”.

Um pouco também de instituições

Apesar de o sistema federal brasileiro existir desde a proclamação da República em 1889, não há no País uma tradição intelectual de se pensar e discutir o federalismo, como também não há uma tradição política federalista incorporada nos partidos políticos. Apesar dessa ausência, curiosamente o federalismo brasileiro avançou entre as reformas constitucionais realizadas desde

⁶ Ver Araújo (1996).

⁷ Essa região contou com a *Cassa del Mezzogiorno*, que fazia o papel da Sudene.

a década de 1930, se aproximando do arcabouço institucional paradigmático, o qual contém quatro princípios fundamentais, a saber: autonomia, cooperação, coordenação e equalização. Neste último encontra-se o princípio da “solidariedade regional”.⁸

O princípio da *autonomia* sugere que os entes federados, como os municípios e estados, devem ter respeitada a liberdade de procurar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como procurar realizar os projetos elaborados pelos seus habitantes. É necessário que os indivíduos, circunscritos a um território, procurem satisfazer suas necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma identidade, esta unificada por um conjunto de valores nacionais. Observa-se que o fortalecimento desse princípio, bem como dos territórios, tem sido proporcional ao avanço da globalização, mostrando que os indivíduos têm necessidade de uma identidade cultural. No bojo desse movimento, nascem e crescem iniciativas voltadas para o desenvolvimento endógeno e local, com o intuito de valorizar e fortalecer os fatores, arranjos e sistemas produtivos locais. Tais movimentos são importantes, mas por si só não são suficientes para alavancar processos abrangentes de desenvolvimento regional, e por isso têm necessidade de serem inseridos, regional e nacionalmente, dentro de programas federais específicos de desenvolvimento econômico.

O princípio da *cooperação*, por sua vez, propõe que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, deve evoluir para um cenário de ações cooperadas, por meio de alianças, consórcios etc. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida caso uma boa parte, pelo menos, da satisfação individual dos entes federados tenha sido cumprida, seja no campo cultural ou no campo econômico. Parece natural que antes de procurar a cooperação cada parte do todo se conheça e se reconheça com certa profundidade, constituindo sua autonomia relativa. Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia individual e a resultados negativos, o que nem sempre é verdade, tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Estas vantagens têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em termos de ganhos políticos, seja em termos de ganhos de escala no tocante à utilização de bens e de equipamentos públicos, além das economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na

⁸ Para uma leitura mais detalhada desses princípios e evolução no Brasil, ver Amaral Filho (1999; 2007).

montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico. Além desse tipo de cooperação, horizontal, é fundamental que os entes federados exerçam também a cooperação vertical, em relação ao governo federal, a fim de garantir a estabilidade macroeconômica.

É normal que a cooperação horizontal custe a encontrar seu ponto ideal, a exemplo de muitas regiões, mas nesse caso entra em cena o princípio da *coordenação*, que pode ser assumido pelo governo federal quando os implicados são os governos estaduais. O caráter dessa participação pode ser *ad hoc* ou duradouro, dependendo das circunstâncias e necessidades. O mecanismo da coordenação é introduzido por meio de regras de comportamento ou de mecanismos de mediação que procurem induzir uma convergência das ações dos entes individuais. Em muitos casos, é necessária a constituição de fóruns de interação, debates e decisões para fazer emergir e consolidar as cooperações de maneira consensual. A montagem de agências, ou superintendências, regionais de desenvolvimento, mantidas por parcerias sólidas entre governos federal e subnacionais, é igualmente necessária para promover econômica e comercialmente os membros da região. Tais instituições podem se encarregar da identificação de oportunidades de investimentos, da promoção da imagem e dos produtos da região e oferecer informações aos investidores, além de outras tarefas estratégicas. Nesse sentido, a recriação da Sudene é oportuna, desde que seja realizada sobre bases políticas fortes e estáveis e dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

Por fim, o princípio da *equalização*, ou da “solidariedade regional”, é aquele que orienta as ações do governo federal para que o mesmo busque a inclusão de regiões desfavorecidas no processo de desenvolvimento econômico, a fim de atingir o objetivo da integração nacional. Por meio desse princípio, ou da redistribuição dos recursos entre os entes, o governo federal é o principal canal para a constituição da base material necessária para a diminuição das desigualdades e dos conflitos entre os estados subnacionais. A redistribuição dos recursos, por meio das transferências intergovernamentais é, de fato, a principal marca da “solidariedade regional”; no entanto, a redistribuição dos investimentos públicos, por parte do governo federal, é a forma mais consequente no combate às disparidades regionais. Há muito se sabe que os investimentos em capital físico, ou em infraestrutura, são de longe os principais mecanismos de *equalização* do desenvolvimento entre as regiões, além de gerarem externalidades para o capital privado. Sem dúvida, essa importância continua inabalável, já que os

estados subnacionais não reúnem capacidade nem funcionalidade para realizarem investimentos em grandes projetos estruturantes, tais como redes regionais de transporte, grandes barragens, redes regionais de transposição e distribuição de água, portos, aeroportos etc. No entanto, no caso do Nordeste, especificamente, os investimentos públicos devem visar também a formação de capital humano e a base em ciência, tecnologia e inovação.

Evolução das instituições federais

Ao criar o sistema federal no Brasil, a Constituição de 1891 promoveu, como afirma Oliveira (1995), uma substituição dos poderes oligárquicos locais e regionais pelo estatuto do Estado federado autônomo. O Império transferiu para aquelas oligarquias muitas de suas funções clássicas, tais como a coleta de impostos, a guarda nacional, os bancos oficiais com poder de emissão etc., efetuando assim uma transferência direta de poderes públicos para poderes privados, geograficamente já definidos pela história da colonização. Essa fase do federalismo ficou marcada tanto pela descentralização e autonomia dos estados como pelo forte peso político dos estados de São Paulo e de Minas Gerais, que, por meio de um conluio político, passaram a dominar a política nacional até o início dos anos 1930.

A Revolução de 1930 colocou um fim nesse desequilíbrio de poder dentro da federação brasileira ao mesmo tempo em que procurou, de um lado, esvaziar as oligarquias regionais por intermédio da federalização de órgãos e políticas estaduais e, de outro, fortalecer os sistemas administrativos e a burocracia federal. Entretanto, apesar da oligarquia cafeeira de São Paulo ficar politicamente enfraquecida dentro da “nova federação”, ela continua a receber do governo federal benefícios financeiros e fiscais especiais devido a sua importância na geração de divisas proporcionada pela exportação do café.

A Constituição de 1934 procurou inovar com relação ao reequilíbrio entre estados-membros e governo federal, mas essa tentativa logo foi interrompida pelo golpe de Estado e a criação do Estado Novo em 1937. A Nova Carta Constitucional de 1937 conservou o sistema de Estado federal, mas o Decreto Lei Federal n.º 1.202, de abril de 1939 – que regulava sobre as administrações estaduais e municipais –, transforma os estados-membros em “coletividades territoriais descentralizadas” (OLIVEIRA, 1995). Por esse instrumento, os estados federados passam a se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. Fica assim instituído o regime de tutela administrativa, política e financeira dos estados-membros ao chefe de Estado.

A nova Constituição de 1946, liberal na sua forma e conteúdo, procurou recuperar o espírito federalista presente na Constituição de 1934, qual seja, aquele em que propõe uma divisão mais cooperativa entre governo federal e governos subnacionais. Entretanto, dada à calcificação da estrutura centralizada da organização administrativo-tecnocrática, a redivisão do poder aconteceu pela via do federalismo fiscal-financeiro, isto é, maior repartição das receitas e despesas federais. A relação financeira do governo federal foi estabelecida por força do orçamento federal, do Banco do Brasil, assim como pela via de ações diretas do governo federal.

Interessante notar que já a partir dessa fase o apoio às regiões desfavorecidas economicamente (Norte e Nordeste) recebe uma modificação significativa. Agora, o apoio financeiro a essas regiões não viria apenas em caráter emergencial ou *ad hoc*, em caso de calamidade pública, mas em caráter mais sistemático e estrutural, com o objetivo de “valorizar” e “aproveitar” “economicamente” as regiões da Amazônia e do vale do São Francisco. Foi também nessa época, no governo de Gaspar Dutra, que se elaborou o primeiro plano nacional (Plano Salte) de obras destinadas a melhorar o estoque de capital em infraestrutura, mas ele não entrou em prática por causa dos limites financeiros do governo federal.

Encontram-se aí as primeiras preocupações e os mecanismos pioneiros objetivando certo reequilíbrio estrutural e compensatório entre os estados membros da federação brasileira. Essa tônica, voltada para o desenvolvimento regional, passará a ocupar maior espaço nos governos posteriores à presidência do general Gaspar Dutra. Por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), este cria o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Juscelino Kubitschek (1956-1961) cria, por sua vez, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O movimento de descentralização fiscal-financeira da União em direção aos subsistemas nacionais foi novamente detido a partir do golpe militar de 1964, que promoveu uma nova modificação no interior da organização federal brasileira, pela via da Constituição de 1967. No bojo das reformas institucionais implementadas pelos militares, nesse período, figuravam, por exemplo, aquelas do campo fiscal e financeiro, alterando voluntária e diretamente a relação entre estados, municípios e governo federal. Essa alteração fez com que o pêndulo do federalismo retornasse mais uma vez para o lado da centralização, reduzindo a autonomia relativa dos entes federados.

O regime militar promoveu uma reforma fiscal dentro da qual se procurou o equilíbrio orçamentário e criou um novo modo de financiamento para o setor

público, no qual uma das bases foi a reforma tributária, acompanhada do uso de títulos para financiar os déficits. Na divisão dos poderes sobre a cobrança dos impostos, o governo federal passou a se responsabilizar pela maioria deles – entre os principais estavam o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produção Industrial (IPI). O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficou a cargo dos estados, e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) sob a responsabilidade dos municípios.

A reforma do federalismo fiscal-financeiro desse período trouxe algumas particularidades relevantes, cuja associação pode ser feita tanto com o comportamento centralista-autoritário do regime militar como com os objetivos de estabilização macroeconômica e de disciplina e coordenação fiscais entre as várias instâncias dos governos. Dentre elas, podem ser citadas três: (i) primeira, que parte do IPI e do IR fosse destinada para a formação do Fundo de Participação de Estados e Municípios, mecanismo criado para realizar a redistribuição dos recursos federais entre as esferas subnacionais, em favor daqueles mais pobres;⁹ (ii) segunda, que os estados e municípios não tivessem autonomia para fixar as alíquotas dos impostos que cobravam, embora se apropriassem deles; (iii) terceira, que o governo federal passasse a vincular as despesas dos estados federados às receitas, seja de fonte própria ou transferida.

Outra particularidade deve ser destacada, agora no campo do reequilíbrio estrutural entre as regiões. Na década de 1960, já se fazia sentir claramente o declínio das economias periféricas, em função dos impactos do Plano de Metas e da integração do mercado nacional, que se intensifica no regime militar. Diante dessa evidência, o governo militar institucionaliza, explicita e amplia a política de desenvolvimento regional, transformando a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, o Banco do Nordeste do Brasil, a Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia (Sudam) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Sufrema) nos símbolos principais dessa política. Com isso, o regime militar promove uma substituição da “federação dos estados” pela “federação das regiões”, como observa Oliveira (1995).

Tal política tinha como fonte de financiamento os “incentivos fiscais” federais, isto é, a troca de deduções do Imposto de Renda por ações relacionadas

⁹ O que entra em cena não é apenas o mecanismo de compartilhamento dos recursos federais com estados e municípios, mas o princípio de se fazer justiça fiscal, ou seja, passar a destinar mais recursos para aquelas unidades federadas com baixa capacidade fiscal, levando em conta novas variáveis como população e renda. Para uma leitura mais aprofundada sobre essa questão sugere-se ver Cialdini (1997).

aos empreendimentos naquelas regiões, e esse fundo sendo transferido como empréstimo aos interessados em realizar efetivamente os investimentos no Nordeste, especificamente. De fato, embora se utilizando do centralismo e do autoritarismo, o regime militar introduziu inovações importantes no sistema federal brasileiro fazendo com que este se aproximasse de um sistema moderno de federação. Neste caso chama a atenção a criação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, significando a institucionalização de mecanismos de repartição e a multiplicação dos instrumentos de desenvolvimento regional, ou da solidariedade regional.

A nova Constituição de 1988 redefiniu o quadro das competências tributárias preexistentes desde 1967, atribuindo ao governo federal a tributação sobre produção industrial, operações financeiras, importação e exportação, propriedade rural, grandes fortunas, lucro (contribuição social) e faturamento (contribuição social); ao governo estadual a tributação sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), transmissão de propriedade imobiliária *causa mortis*, Propriedade de Veículos (IPVA) e adicional de IR federal; e ao governo municipal, a tributação sobre prestação de serviços, propriedade imobiliária urbana e transmissão de propriedade imobiliária *inter-vivos*. No bojo dessa redefinição, na qual o governo federal perde força, a grande inovação introduzida pela nova Carta foi a transformação dos municípios em membros da federação, no mesmo nível dos estados.

Além disso, ela também promoveu no interior do sistema federal a maior descentralização fiscal em sua história.¹⁰ É certo que as correntes políticas dentro da Assembleia Nacional Constituinte eram predominantemente descentralizadoras, ou “municipalistas”, como ficaram conhecidas, mas a descentralização fiscal não foi um fato isolado e exclusivo ao Brasil. Nesse momento, a descentralização era um movimento de âmbito internacional que atingiu tanto países com sistemas federais como aqueles não federais. Já o aumento da carga tributária obedeceu ao aumento da necessidade financeira do setor público, em função do peso elevado do endividamento e dos encargos financeiros.

Se, de um lado, promoveu-se um aumento do grau de descentralização e de autonomia fiscal dos estados subnacionais, de outro houve também um crescimento da preocupação com a solidariedade regional e, por consequência, uma multiplicação dos mecanismos, visando à diminuição dos desequilíbrios estruturais

¹⁰ Rezende (2001) chama a atenção para o fato de que a descentralização já vinha acontecendo paulatinamente desde 1982, quando ocorreu a “recuperação da autonomia política de estados e municípios”.

entre as regiões. Os constituintes fizeram constar na nova Carta Constitucional sete artigos concernentes à questão regional e criaram três novos fundos constitucionais, objetivando o desenvolvimento regional: (i) o Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e (iii) o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO).¹¹ O financiamento desses fundos tem sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre os produtos industrializados, gerados principalmente nas regiões mais ricas.

Esses fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais já existentes antes de 1988 e receberam também o reforço do Fundo de Participação (FPE) dos Estados e Municípios (FPM),¹² que já era um mecanismo de redistribuição e transferência dos recursos federais e estaduais para os sistemas subnacionais e passou também a servir como mecanismo de compensação fiscal e regional. Cabe lembrar que dois terços das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

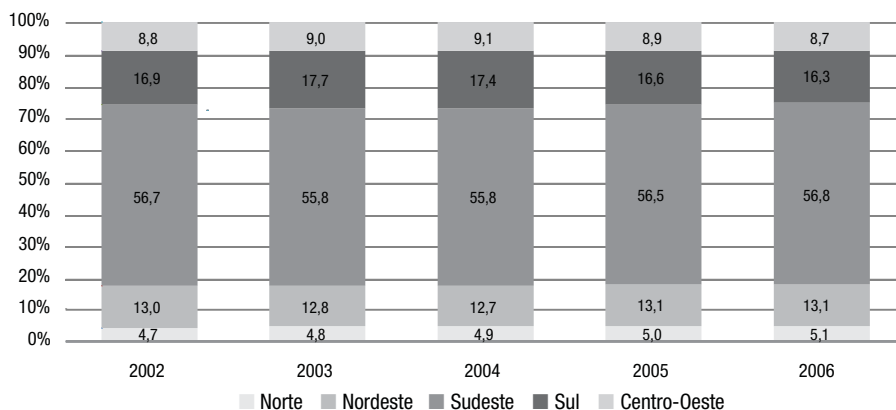
Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela elasticidade da autonomia dos estados em termos de receitas e gastos, e a despeito do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de promover o desenvolvimento regional, a federação brasileira continuou sofrendo de dois problemas estruturais, quais sejam: (i) o conflito de interesses e de funções entre os entes federados, principalmente pela falta de mecanismos de controle e de comprometimento no momento adequado; e (ii) a desigualdade regional. Isso sugere que um processo de descentralização dos poderes dentro de um sistema federal não implica automaticamente em desconcentração do poder econômico, indicando que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios não é suficiente para atacar esse tipo de problema.

A título de ilustração, constata-se que, do total do Produto Interno Bruto do País (a preço corrente) em 2006, a Região Sudeste participava com 56,8%, enquanto o Sul tinha uma participação de 16,3%, o Nordeste de 13,1%, o Centro-Oeste 8,7% e o Norte, 5,1% (IBGE, 2008).

¹¹Esses fundos são formados por 3% da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

¹²O Fundo de Participação dos Estados é constituído por 21,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O Fundo de Participação dos Municípios é formado por 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Como transferências, há também a transferência, dos governos estaduais, de 25% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) e 50% das receitas obtidas pelo Imposto sobre a Propriedade de Veículos para os Municípios.

Gráfico I
Participação das Grandes Regiões no PIB Nacional



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil 2002-2006

Comparada, por exemplo, ao ano de 1985, pode-se dizer que a desconcentração das atividades econômicas foi pequena, pois a Região Sudeste detinha nesse ano 60,2% do PIB nacional, enquanto o Sul 17,1%, o Nordeste 14,1%, o Centro-Oeste 4,8% e o Norte, 3,8% (IBGE, 2008). De 1985 para 2006, as regiões que mais se beneficiaram dessa pequena desconcentração foram as regiões Centro-Oeste e Norte. Para fechar a apresentação desse longo ciclo de reformas e inovações institucionais federais, em benefício do princípio da “solidariedade regional”, devem ser elencados também a criação do Ministério da Integração Nacional (MIN), em 1999, e a instituição dos Programas de Mesorregiões Diferenciadas no âmbito do Plano Plurianual de 2000-2003. Entretanto, não pode passar despercebido o papel fundamental que teve a (proposta de) Política Nacional de Desenvolvimento Regional divulgada em 2003 pelo Ministério da Integração Nacional (MIN, 2003). Embora pouco mencionada nas discussões sobre a questão regional, essa política é uma chave importante para entender o movimento que se passa no Nordeste e no Brasil sobre essa questão. Sua importância está no fato de ela ter realizado a ponte entre o “pacto federativo” e o “pacto social”, muito bem expressados na Constituição de 1988. Além disso, ela incorpora claramente os novos paradigmas favoráveis ao desenvolvimento endógeno que se passa nos territórios. Ao mapear o Brasil entre regiões com “alta renda”, “dinâmicas”, “estagnadas” e com “baixa renda”, a nova política estava fornecendo as diretrizes para os processos futuros.

O Nordeste que dá certo

Uma boa maneira para avaliar o que está dando certo em uma determinada região é verificar se ela está caminhando na direção do desenvolvimento. Acertar em economia é caminhar para o desenvolvimento econômico. Em função da sua complexidade, por muito tempo alimentou-se a controvérsia em torno do conceito de desenvolvimento econômico, no que diz respeito aos modelos de combinação dos fatores, às trajetórias, aos resultados e à repartição do produto. Mesmo que a controvérsia persista, há hoje certo consenso amparando algumas características que podem definir uma situação de desenvolvimento. Essas características estão baseadas em quatro dimensões, a saber: (i) crescimento econômico, ou simples variação física positiva do produto; (ii) transformações estruturais e institucionais; (iii) liberdades individuais, capacidades substantivas, distribuição de renda e bem-estar social; e (iv) respeito ao meio ambiente.

A partir da articulação dessas quatro características, pode-se dizer que desenvolvimento econômico é um processo não linear de transformação estrutural, de longo prazo, acompanhado de variações contínuas (e descontínuas) do Produto (Interno Bruto), capazes de respaldar a expansão da população economicamente ativa da sociedade e repor a depreciação do capital. Ao mesmo tempo, o crescimento do produto deve estar conjugado com um ambiente de liberdades democráticas e fortalecimento das capacidades substantivas dos indivíduos. Isso deve favorecer um perfil de distribuição de renda suficiente para gerar bem-estar e satisfação social, enquanto mantém um padrão aceitável de sustentabilidade em termos ambientais.

De acordo com essa definição, crescimento econômico não pode ser confundido com desenvolvimento econômico, ou seja, um não pode ser considerado sinônimo do outro. Havendo dúvida, o melhor caminho para evitar tal confusão é adotar a diferença feita por Furtado (1984) e Sen (2000), que colocam que, enquanto crescimento está associado à acumulação de capital e às combinações técnicas de produção, desenvolvimento vincula-se ao universo de valores éticos e morais. Crescimento econômico significa, portanto, variação física do produto realizada a partir de diferentes arranjos e combinações técnicas de fatores de produção, com vistas para a eficiência, enquanto desenvolvimento é o resultado daquilo que os indivíduos e a sociedade cultivam como valores éticos e morais, que influenciam sobre a equidade.

Por fim, cabe ainda dizer que desenvolvimento não é um processo neutro. Logo, ele deve ser entendido dentro de um contexto dado, seja nacional, regional ou local. Tal contexto é formado historicamente por estruturas institucionais,

econômicas, políticas e sociais. Havendo crescimento econômico, componente chave do desenvolvimento, esse provoca transformações estruturais em função do seu deslocamento no tempo, mas recebe também influências das estruturais, especialmente institucionais, quando estas permanecem estáticas ou se alteram. Entende-se por transformações estruturais as alterações quantitativas e qualitativas das estruturas, tais como mudança nas regras do jogo, alteração da participação da indústria na formação do Produto Interno Bruto, movimentos migratórios no sentido rural-urbano, processos de urbanização, confrontos sociais, impactos sobre os recursos naturais, transformações ambientais etc.

Não se pretende fazer aqui uma aplicação rigorosa do conceito de desenvolvimento econômico sobre a evolução da economia nordestina. No entanto, é necessário ser minimamente rigoroso para se aproximar da resposta reclamada pela questão “o que está dando certo no Nordeste brasileiro?”. Seguindo essa regra, e de acordo com o referido conceito, percebe-se que o Nordeste que vem dando certo, em anos recentes, é o do crescimento econômico. No entanto, isso não significa que a expansão do produto tenha ocorrido sem alterações estruturais e redução da pobreza – pelo contrário. As forças produtivas contemporâneas não são as mesmas do passado, nem a pobreza, haja vista suas mutações nos últimos 50 anos. Hoje, o Nordeste forma um grande mosaico de estruturas variadas, no qual habitam artefatos e situações, muitas vezes fragmentado e sem conexões. Tal mosaico resultou de um longo processo de transformações espontâneas, mas também provocadas por intervenções públicas federais e estaduais.

Coexistem lado a lado o velho modelo de armazenamento de recursos hídricos, em reservatórios públicos e privados, e novos e modernos modelos agrícolas produtores de frutas, soja e algodão, em regime de irrigação ou não. Carcaças de fábricas abandonadas, antigas empresas, beneficiadas pelos velhos incentivos da Sudene, convivem com novas plantas e empresas modernas impulsionadas pelos incentivos concedidos pelos estados e por créditos de bancos oficiais federais. Entre essas estruturas e mercados estende-se uma vasta camada de micro e pequenas empresas, organizadas em arranjos produtivos, ou não, acolhidas, em sua maioria, pelas capitais litorâneas que se transformaram em poderosas máquinas de ofertas de serviços, mas geradoras de desigualdades sociais.

Esse quadro, pintado pela evolução dos eventos, está longe de se parecer com o desenho projetado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, em 1959. Neste, projetavam-se (i) a intensificação dos investimentos industriais, a fim de construir um “centro autônomo manufatureiro”, ao mesmo

tempo matriz fornecedora da burguesia industrial nordestina destinada a destronar a oligarquia agrária; (ii) a transformação da economia agrícola na faixa úmida com vistas à oferta de alimentos que abasteceriam os grandes centros urbanos; (iii) a transformação da economia das zonas semiáridas, por meio da modernização agropecuária e aumento da produtividade; e (iv) o deslocamento da fronteira agrícola no sentido do *hinterland* úmido do Maranhão oriental. Esse era o plano traçado por Furtado para a economia nordestina que seria executado à luz da racionalidade do planejamento (ver AMARAL FILHO, 2007).

Aos olhos de um observador desavisado, é difícil enxergar nesse mosaico algum tipo de estrutura ou de organização que seja capaz de coordenar um regime coerente de crescimento econômico, mesmo porque o “modelo primário exportador” e o setor público deixaram de ser os eixos estruturadores visíveis e previsíveis da economia nordestina, abrindo espaço para outros catalisadores que ainda atuam de maneira difusa. Identificam-se no interior desse universo uma variedade de “modelos” incompletos jogando o papel de catalisadores. Nele se encontram: (i) o agronegócio exportador em emergência, na Bahia, Pernambuco, Piauí, Ceará e Maranhão; (ii) o modelo industrial de “base econômica”, de origem marcadamente exógena, atendendo aos mercados externo e interno, formado de maneira incremental pelos incentivos fiscais e créditos subsidiados, ou de forma radical pelo *big push* do II PND; (iii) o modelo endógeno estruturado por sistemas e arranjos produtivos compostos, principalmente, por micro e pequenas empresas; (iv) complexos sistemas produtivos encravados nas capitais nordestinas, a exemplo do setor da saúde; (v) o complexo turístico costeiro, ainda imediatista e excludente; (vi) “ilhas” de ensino e pesquisa de excelência formando capital humano e gerando pesquisas para a região e outros estados; (vii) infraestrutura sofisticada, comportando estradas, portos e aeroportos internacionais; (viii) inúmeros governos estaduais e municipais conduzidos por uma nova geração de políticos, com boa governança, formulando projetos próprios de desenvolvimento. Acima de tudo, há uma força de trabalho tenaz e criativa.

É sensato considerar que todo esse conjunto de estruturas e forças produtivas tem sido responsável pelo “Nordeste que dá certo”, pois ele é a base econômica e produtiva, social, política e institucional do propalado crescimento econômico dos anos recentes. Em resumo, essa é a máquina econômica existente – portanto, impossível haver crescimento fora dela. Negar isso não parece razoável. No entanto, resta (ainda) responder à seguinte pergunta: se essa é a máquina econômica, qual a fonte dinamizadora do seu crescimento? Por ser uma região geograficamente periférica, em relação ao eixo desenvolvido, acolhendo um sistema econômico com

baixa competitividade e reduzidas forças centrípetas, o Nordeste foi pouco beneficiado pela globalização, tanto no que diz respeito ao deslocamento dos capitais e investimentos produtivos como no tocante à valorização dos preços das *commodities*.

Nesses dois aspectos desvantajosos, exceções podem ser feitas ao investimento da Ford na Bahia, às exportações de soja, couro e calçados e mais alguns poucos segmentos. Sendo assim, o sistema econômico regional estabelecido não foi capaz de gerar a força endógena suficiente para puxar um processo acelerado de crescimento, como vem ocorrendo. A renda derivada das exportações não teve essa capacidade, como também não tiveram os investimentos públicos e privados, tendo em vista a baixa taxa de formação bruta do capital fixo. Resta, portanto, a variável consumo das famílias. Esta, sim, jogou o papel central na dinamização do crescimento, alavancado pelo consumo de massa das famílias, especialmente de baixa renda. No entanto, tal alavanca não se encontra no núcleo central do sistema produtivo da região, senão em outros lugares – mesmo porque, o sistema econômico dominante no Nordeste é, por natureza, concentrador de renda. Prova disso está nos dados apresentados pela PNAD de 2008, os quais mostram que a participação dos 10% com maior rendimento na região cresceu de 45,9% para 46,1%, enquanto essa participação caiu no País.

Há indícios de que a macrodinâmica do crescimento nordestino vem se beneficiando de uma situação na qual o valor do produto interno bruto da região é menor do que a renda agregada da mesma. Infelizmente, não há dados disponíveis, no IBGE, que permitam constatar diretamente essa desigualdade, o que poderia ser feito por intermédio da formação do produto abordado pelo lado da renda. Logo, a comprovação rigorosa dessa afirmação hipotética demanda um tratamento minucioso, que obviamente não será realizado neste artigo. Tal hipótese implica em dizer que a soma da renda regional não deriva direta e totalmente da produção regional de bens e serviços. Sendo assim, estão existindo outros componentes da renda sendo introduzidos de fora para dentro da região, sem que haja contrapartida da produção e da produtividade regional, resultando em demanda efetiva adicional.

Embora de difícil mensuração, sabe-se que, ao longo de muitos anos, remessas financeiras efetuadas pela diáspora nordestina têm sido importantes para muitas famílias do interior da região. No entanto, em anos recentes, são verificadas volumosas transferências financeiras recebidas pela região sob duas formas: (i) transferências de fundos governamentais vindos do governo federal, em benefício de estados e municípios; e (ii) transferências de renda provenientes de programas sociais federais, como Bolsa-Família, e de benefícios previdenciários. Dessa maneira,

a renda regional passa a ser representada, de maneira expandida, da seguinte forma: Salários + Lucros + J + Aluguéis + Transferências. Assim, se o Nordeste apresenta uma renda regional maior que o seu produto interno bruto, é lógico afirmar que regiões como a do Sudeste estejam apresentando um PIB maior do que sua renda, já que elas são regiões transferidoras de renda.¹³

O volume dessas transferências permite afirmar que ele forma outra parte importante do “Nordeste que dá certo”, graças à “solidariedade regional” e à “coesão social”, ambas resultantes, respectivamente, dos sucessivos pactos federativos, mostrados anteriormente, e do pacto social nascido da Constituição de 1988, mas preservados e potencializados pelo fim da inflação, melhoria das contas públicas e pela volta do crescimento econômico em nível nacional. A política de correção do salário mínimo, acima da inflação, e, possivelmente, da produtividade do trabalho, ajudou a reforçar o poder de compra das famílias de baixa renda e a estimular consumo e crescimento. O aspecto importante a ser considerado nos pactos federativo e social está no fato de regiões mais ricas terem aceitado transferir parte da sua riqueza para regiões menos favorecidas do País, e famílias com rendas elevadas terem concordado em transferir parte da sua renda para famílias pobres.

De acordo com a Tabela I e o Gráfico II, verifica-se que, do total (R\$ 76.475.116.879,63) dos fundos (FPE, IOF, IPI-EXP, FUNTAB, LC 87/96, LC 87/96-1579, FEX, CIDE) transferidos pelo governo federal para estados e grandes regiões, em 2008, 35% foram para o Nordeste – ou seja, R\$ 26.415.391.117,09.

Tabela I
Valor das transferências para cada Estado e Total (NE) - 2008

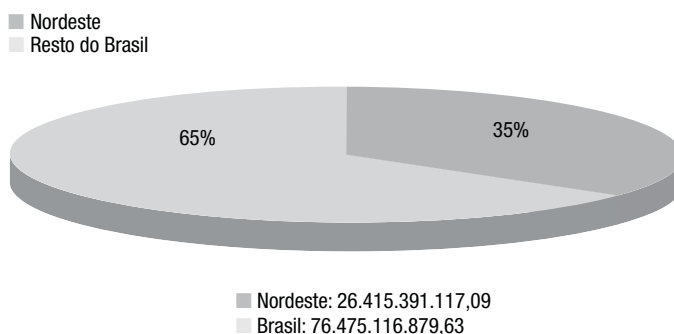
ESTADO	VALOR*
Alagoas	1.954.964.706,52
Ceará	3.513.183.615,52
Bahia	5.336.146.839,23
Maranhão	3.492.462.937,01
Paraíba	2.342.913.374,73
Pernambuco	3.738.165.046,63
Piauí	2.010.762.402,97
Rio Grande do Norte	2.088.772.509,87
Sergipe	1.938.019.684,61
TOTAL	26.415.391.117,09

* Fundos FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEF, FUNDEB, LC 87/96, LC 87/96-1579, FEX, CIDE

FONTE: Tesouro Nacional

¹³ Estudo nesse sentido foi realizado por Davezies (2008), para a França.

Gráfico II
Participação do Nordeste no Total das Transferências



* Fundos FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEF, FUNDEB, LC 87/96, LC 87/96-1579, FEX, CIDE
 FONTE: Tesouro Nacional

Nas tabelas II e III observa-se que do total de R\$ 10.943.583.571,00 gasto pelo governo federal com o Programa Bolsa-Família, em 2008, 52,52% foram destinados ao Nordeste, ou seja, R\$ 5.747.525.304,00, beneficiando 5.684.179 famílias, isto é, 50,07% do total dos beneficiários no Brasil.

Tabela II
Bolsa Família (2008)
Nº de famílias e valor acumulado distribuído para cada região

Região	Nº de famílias (Dezembro de 2008)	Valor Acumulado (R\$)
NORTE	1.135,048	1.199.078.232,00
NORDESTE	5.684.179	5.747.525.304,00
CENTRO-OESTE	606.932	524.147.874,00
SUDESTE	2.944.814	2.614.275.684,00
SUL	982.472	858.556.477,00
TOTAL	11.353.445	10.943.583.571,00

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Tabela III
Bolsa Família (2008)
Nº de famílias e valor acumulado distribuído para cada região (em %)

Região	Porcentagem do Nº de Famílias (Dezembro de 2008)	Valor Acumulado (R\$)
NORTE	10,00%	10,96%
NORDESTE	50,07%	52,52%
CENTRO-OESTE	5,35%	4,79%
SUDESTE	25,94%	23,89%
SUL	8,65%	7,85%
TOTAL	100,00%	100,00%

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Como mostra a Tabela IV, de um total de R\$ 24.837.657.169,00 pagos pelo sistema previdenciário aos seus beneficiários, 21,41% foram destinados ao Nordeste, significando R\$ 5.318.554,222,00.

Tabela IV
Previdência: Benefícios emitidos para as Grandes Regiões

Grandes Regiões	QUANTIDADE			
	Total	% do Total	Clientela	
			Urbana	Rural
BRASIL	26.664.439	100,00	18.622.176	8.042.263
NORTE	1.294.131	4,85	652.850	641.281
NORDESTE	7.268.080	27,26	3.423.970	3.844.110
SUDESTE	11.991.386	44,97	10.343.581	1.647.805
SUL	4.714.254	17,68	3.239.621	1.474.633
CENTRO-OESTE	1.396.588	5,24	962.154	434.434

Grandes Regiões	VALOR (R\$)			
	Total	% do Total	Clientela	
			Urbana	Rural
BRASIL	28.837.657.169	100,00	19.580.434.529	5.257.222.640
NORTE	919.418.708	3,70	510.949.658	408.469.050
NORDESTE	5.318.554.222	21,41	2.845.119.455	2.473.434.767
SUDESTE	12.976.350.505	52,24	11.872.777.369	1.103.573.136
SUL	4.464.665.576	17,98	3.479.537.302	985.128.274
CENTRO-OESTE	1.158.668.158	4,66	872.050.745	286.617.414

FONTE: Ministério da Previdência - Boletim Estatístico

Somando os valores dos três campos de transferências apresentados, chega-se *grossa modo* a um total de R\$ 37.481.470.643,09 transferidos pelo governo federal em 2008 para o Nordeste, um montante razoável para a região em se tratando de moeda líquida.¹⁴ Considerando o montante do valor monetário, assim como o número de beneficiários (famílias, pessoas físicas e governos) e a capilaridade dos impactos, é difícil imaginar qualquer setor econômico com tal capacidade. Com esses dados pode-se chegar à última parte da resposta em torno da questão “o Nordeste que dá certo”. Ou seja, o crescimento vigoroso do Nordeste nos últimos anos tem sido alavancado por esse conjunto de transferências federais, conjugado com a política de valorização do salário mínimo. Dado que a região concentra uma das menores capacidades fiscais do País, o maior contingente de pobres e o maior número de pessoas ocupadas recebendo salário mínimo é natural que o Nordeste tenha sido o maior beneficiário dos pactos “federativo” e “social”. Quanto à aceleração do crescimento econômico nordestino, alguns trabalhos empíricos não deixam dúvida sobre a importância desses fluxos de renda para essa aceleração (BARROS e ATHIAS, 2009; MACIEL; ANDRADE e TELES, 2006).

No entanto, três observações, em forma de alertas, podem ser colocadas aqui: (i) primeira, em acordo com esses autores, há dúvidas de que esse fluxo externo de renda continue a aumentar no futuro, o que poderá impor limite aos impactos sobre o crescimento; (ii) segunda, que a qualidade desse crescimento, baseado em consumo das famílias de baixa renda, não tem fôlego suficiente para provocar impactos importantes sobre as trajetórias de convergência entre as regiões; (iii) terceira, a despeito da importância do seu efeito-renda sobre o consumo, esses fluxos de renda advindos das transferências têm pouco impacto sobre a estrutura produtiva da região, além de serem vulneráveis aos drenos de renda para outras regiões, sob a forma de importações de bens de consumo. Os parágrafos seguintes procurarão jogar um pouco de luz sobre a terceira observação.

Quando são procuradas pistas para indicar os impactos setoriais desse fluxo de renda exógena, os dados da RAIS/Ministério do Trabalho apontam para aspectos interessantes, porém um tanto frustrantes. De acordo com as tabelas V e VI e os gráficos II e III, observa-se que o comércio varejista é o subsetor que mais cresceu em número de estabelecimento entre os anos 2000 e 2008, enquanto administração pública e comércio varejista estão entre os três subsetores que mais expandiram seus volumes de emprego no mesmo período. Diante desses indicadores, pode-se deduzir

¹⁴ Para se chegar a um valor exato há necessidade de considerar os valores extraídos da região sob a forma de tributos, benefícios etc.

que o comportamento desses dois subsetores está estreitamente associado às transferências governamentais federais para o Nordeste.

Tabela V
Dados RAIS: Estabelecimentos (2000 e 2008)

MTE:RAIS - ESTABELECIMENTOS (2000 E 2008)			
REGIÃO NORDESTE			
SUBSIBGE	2000	Total 2008	△%
EXTR. MINERAL	786	1.194	51,9%
MIN NÃO METAL	2.324	3.411	46,8%
IND METALURGICA	1.721	2.969	72,5%
IND MECÂNICA	475	1.103	132,2%
ELET. E COMUN	192	376	95,8%
MAT. TRANSPORTE	307	488	59,0%
MAD. E MOBIL	2.427	2.979	22,7%
PAPEL E GRÁF	1915	3052	59,4%
BOR FUM COUR	971	1.679	72,9%
IND. QUÍMICA	1.827	2.574	40,9%
IND. TÊXTIL	5.153	8.154	58,2%
IND. CALÇADOS	433	706	63,0%
ALIM E BEB	8.954	11.685	30,5%
SER UTIL PUB	1.233	1.261	2,3%
CONSTR CIVIL	14.434	19.295	33,7%
COM VAREJ	111.608	187.581	68,1%
COM ATAC	11.467	16.153	40,9%
INST FINANC	4.502	6.022	33,8%
ADM TEC PROF	30.944	43.430	40,4%
TRAN E COMUN	8.949	14.848	65,9%
ALOJ COMUN	30.974	47.671	53,9%
MED ODON VET	16.324	19.606	20,1%
ENSINO	7.645	10.553	38,0%
ADM PÚBLICA	3.619	4.282	18,3%
AGRICULTURA	19.800	28.623	44,6%
OUTR/IGN	14	7	-50,0%
TOTAL	288.998	439.702	52,1%

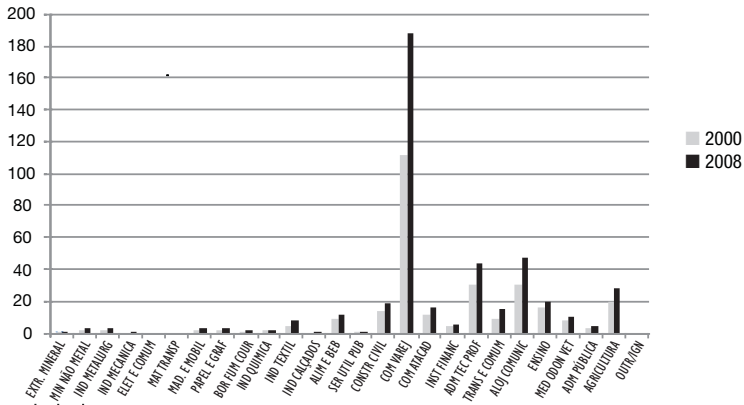
FONTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Tabela VI
Dados RAIS: Trabalhadores (2000 e 2008)

MTE:RAIS - TRABALHADORES (2000 E 2008)			
REGIÃO NORDESTE			
SUBSIBGE	2000	Total 2008	△%
EXTR. MINERAL	20.070	38.205	90,4%
MIN NÃO METAL	43.160	64.571	49,6%
IND METALURGICA	25.859	47.426	83,4%
IND MECÂNICA	7.761	24.267	212,7%
ELET. E COMUN	8.066	11.856	47,0%
MAT. TRANSPORTE	5.148	17.205	234,2%
MAD. E MOBIL	22.982	28.757	25,1%
PAPEL E GRÁF	24.511	37.914	54,7%
BOR FUM COUR	15.643	25.977	66,1%
IND. QUÍMICA	46.646	67.415	44,5%
IND. TÊXTIL	120.159	162.092	34,9%
IND. CALÇADOS	48.292	99.889	106,8%
ALIM E BEB	216.920	352.049	62,3%
SER UTIL PUB	58.725	71.070	21,0%
CONSTR CIVIL	208.622	364.452	74,7%
COM VAREJ	534.625	958.740	79,3%
COM ATAC	94.053	183.259	94,8%
INST FINANC	60.062	82.414	37,2%
ADM TEC PROF	310.571	557.863	79,6%
TRAN E COMUN	189.622	252.453	33,1%
ALOJ COMUN	333.889	503.943	50,9%
MED ODON VET	140.899	198.599	41,0%
ENSINO	142.359	260.564	83,0%
ADM PÚBLICA	1.526.055	2.306.415	51,1%
AGRICULTURA	169.994	231.312	36,1%
OUTR/IGN	157	2	-98,7%
TOTAL	4.374.850	6.948.709	58,8%

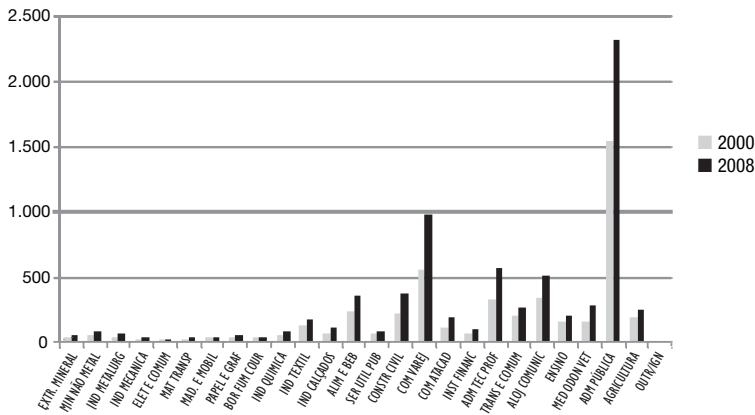
FONTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Gráfico III
Dados RAIS: Estabelecimentos (2000 e 2008)



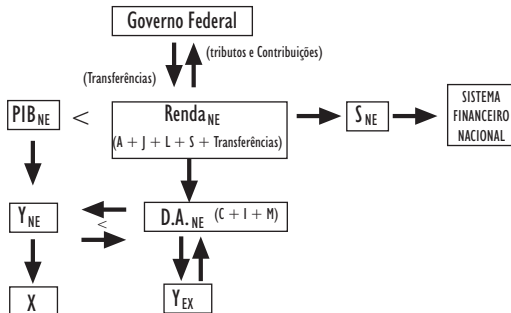
FORNTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Gráfico IV
Dados RAIS: Trabalhadores (2000 e 2008)



FORNTE: Relação de Informações Sociais (RAIS)

Figura I
Esquema de Reprodução do Sistema



FORNTE: Elaboração Própria do autor

A partir desses indicadores é possível ampliar a dedução em curso neste artigo. Para isso pode-se recorrer a um esquema caricatural representativo da reprodução do sistema econômico nordestino. Neste esquema, apresentado pela Figura 1, pode-se ver que o governo federal retira menos recursos, em forma de tributos e contribuições, comparado ao que ele coloca no Nordeste por meio das transferências.

O excedente de recursos em favor da região amplia a soma da renda regional formada por salários, lucros, aluguéis e juros. Essa ampliação faz com que a renda seja superior ao produto interno bruto da região (Y), que se realiza em parte na economia regional, por meio da demanda efetiva doméstica ($C + I$), e parte é realizada fora da região por intermédio das importações (M) do resto do País e do resto do mundo. Vê-se, também, que parte do PIB regional, ou dos bens e serviços produzidos, atende à demanda doméstica regional e parte sai do sistema por intermédio das exportações (x). Em parte, a renda advinda das exportações também é drenada para fora do sistema sob a forma de repatriamento dos lucros para os proprietários das empresas instaladas na região, que se soma à fuga de parte da poupança das famílias (s) em direção ao sistema financeiro nacional.

Apesar do aspecto “distorcido” desse esquema, deve ser observado que ele é o resultado paradoxal da combinação dos dois fenômenos sociopolíticos virtuosos, isto é, o “pacto federativo” e o “pacto social”. Embora tenham criado uma “economia sem produção” no Nordeste, esses pactos devem ser reconhecidos como conquistas da sociedade brasileira e como tais devem ser preservados e ajustados.¹⁵ Apesar da força dinamizadora exercida por essa economia sobre o consumo das famílias de baixa renda, deve-se chamar atenção para seus riscos, pois ela pode facilitar a propagação da economia do favor, cujo parceiro histórico é o mercado político, como pode também estimular o retardamento de ajustes estruturais, além de desincentivar o esforço fiscal no âmbito municipal.¹⁶

De acordo com os indicadores apresentados anteriormente, pode-se argumentar que seria mais do que oportuno e estratégico planejar uma segunda geração de políticas de caráter estruturante que apontem para eixos e ações capazes de organizar e transformar os territórios da região, beneficiando o capital humano, o conhecimento e a inovação, a infraestrutura e o capital físico em grande escala.

¹⁵ Expressão utilizada por Gomes (2001).

¹⁶ É mais do que evidente que os recursos canalizados pelo governo federal por meio do BNB (FNE, PRONAF, Crediamigo) e BNDES (linhas de financiamento de longo prazo) atuam na direção contrária da “economia sem produção” e devem ser potencializados no sentido de estimular modelos econômicos concorrentes a essa economia.

A segunda geração de políticas deverá promover o que na França e na Comunidade Econômica Europeia (CEE) é chamada de “*territorial cohesion*”, ou “coesão territorial” (FALUDI, 2004; GUALINI, 2008). Não há dúvida de que os projetos estruturantes federais e estaduais, ligados ou não ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sinalizam para essa direção. Cabe, portanto, aos governos nordestinos procurarem modelos de desenvolvimento produtivo que sejam capazes de concorrer com o que se pode considerar a “banda viciosa” gerada sem intenção pelos referidos pactos. Nesse sentido, são providenciais parcerias e cooperações entre os estados do Nordeste, sob a coordenação da Sudene, para que sejam elaborados projetos estratégicos compartilhados com o objetivo de colocar as economias e os sistemas produtivos da região na agenda das políticas de desenvolvimento produtivo do governo federal, especialmente na política industrial conduzida pelo BNDES.¹⁷

Considerações finais

O Nordeste saiu do marasmo. Entretanto, o atual regime de crescimento merece atenção, pois é muito dependente da estabilização monetária, bem como dos ciclos políticos e da boa saúde financeira do governo federal. Por outro lado, a região ainda se encontra distante dos bons indicadores de desenvolvimento. Sua participação no produto nacional permanece estacionada na modesta casa dos 13,0%, sua base produtiva conserva baixos índices de produtividade, a poupança das famílias é fortemente drenada para fora da região e o número de pobres é, de longe, o maior do País. No lugar de ser um fim, o atual desempenho econômico deve ser encarado como um meio para se alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento. Para isso, o Nordeste precisa de um número maior de políticos comprometidos com seu desenvolvimento, mais efetividade, e maior escala, dos investimentos públicos federais em infraestrutura e projetos estruturantes, melhoria radical na qualidade da educação básica e fortalecimento da base científica e tecnológica. Em resumo, o Nordeste necessita de mudanças verdadeiramente estruturais.

¹⁷ Valeria a pena ler as sugestões e propostas alternativas de desenvolvimento formuladas por Unger (2009).

Referências

Livros

AMARAL FILHO, J. Celso Furtado e a economia regional. *In: SABOIA, JR.; CARVALHO, F.J.C. Celso Furtado e o século XXI*. São Paulo, 2007, p.373-392.

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional no Brasil. *In: O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. A 'questão regional' e a 'questão nordestina'. *In: TAVARES, M. C. Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

DAVEZIES, L. *La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses*. Paris: Seuil, 2008.

D'AGUIAR FURTADO, R. F. A batalha da Sudene. *In: O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GOMES, G.M. *Velhas secas em novos sertões*. Brasília: IPEA, 2001.

GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Contas regionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MIN). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MIN, 2003.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

SEM, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Periódicos

AMARAL FILHO, J. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. *Anais de las jornadas internacionales de finanzas públicas, 17-19 de setembro, 2008*. Córdoba, Argentina.

_____. O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste-REN*, julho, 1998. Fortaleza.

BARROS, A.R.; ATHIAS, D. Salário mínimo, Bolsa-Família e desempenho relativo recente da economia do Nordeste. *In: Anais do Encontro Regional da ANPEC*. Fortaleza: BNB, 2009.

FALUDI, A. Territorial cohesion; old (French) wine in new bottles?. *In: Urban Studies*, vol. 41, nº. 07, p.1349-1365.

FURTADO, C. A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. *Revista Econômica do Nordeste – REN*. Fortaleza, vol. 28, nº. 4, out-dez/1997, p. 375-84.

GUALINI, E. Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial policy debate. *In: European Journal of Spatial Development*, nº. 28, march, 2008.

MACIEL, P.J.; ANDRADE, J.; e TELES, V.K. Transferências e convergências regionais no Brasil. *In: Anais do Encontro Regional da ANPEC*. Fortaleza: BNB, 2006.

REVISTA ECONÔMICA DO NORDESTE – REN. *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN*. Fortaleza, 1997, p.387-431.

Dissertação, tese e monografia

CIALDINI, A.S. *Os fundos de participação no contexto do federalismo fiscal brasileiro*. Dissertação de mestrado. CAEN – Universidade Federal do Ceará/UFC. Fortaleza, Ceará. 1997.

Evento

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. *Seminário internacional sobre impasses e perspectivas da Federação do Brasil*. São Paulo, entre 8 e 10 de maio, 1995.

Documento mimeografado

UNGER, R.M. (2009). *O desenvolvimento do Nordeste como projeto nacional (um esboço)*. Mimeo. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil.

TANIA BACELAR

Encerro esta sessão dizendo que, diferentemente do que pareceu, não considero a mesa desta manhã pessimista. Acho que fizemos um balanço e este era o nosso objetivo: começar o Seminário com um balanço.

A conclusão evidente é que o projeto inicial da Sudene afundou, e quem o afundou foi a ditadura. O golpe militar matou a proposta reformista que estava embutida no projeto da Sudene. E impôs, não só à Sudene, mas ao Brasil inteiro, um modelo de desenvolvimento extremamente perverso, concentrador de renda e gerador de miséria. Não foi uma derrota do Nordeste. Foi uma derrota do Brasil. Aqui, novamente, ficou muito claro que houve vitórias importantes. Avanços importantes foram identificados, mas houve, também, essa grande derrota.

Talvez, por ironia da história, quando veio a redemocratização, veio a crise econômica. E se não bastasse a crise veio também a onda liberal. Na retomada da democratização, de novo ficou paralisado o debate sobre os projetos que a sociedade quer para o País. Ao invés de se rediscutir o papel do Estado, acabou por se desmontar o Estado brasileiro. Não foi só a Sudene que foi desmontada.

A Sudene começou a ser desmontada logo depois do golpe. O primeiro golpe na Sudene foi retirar os recursos cativos que lhe eram destinados por lei. Porque a Sudene de Celso Furtado não era a “Sudene dos incentivos” – esta veio depois dele. O primeiro golpe dos militares foi retirar os recursos cativos da Sudene, com os quais a instituição, com seu Plano Diretor, investia na região. E nessa época, ela não financiava indústrias via incentivos, mas financiava a formação de gente, a pesquisa sobre as potencialidades nordestinas, financiava infraestrutura etc. Foi essa Sudene que foi morta ali, com uma “canetada” dos militares.

Como ficou claro aqui, ao sairmos da onda liberal, não era só o Nordeste o foco da nossa discussão. Nós discutimos, com a visão que Jair do Amaral Filho ressaltou, qual era a estratégia nacional. E esta estratégia não foi a de mexer nas velhas questões estruturais do País e, sim, “pegar um desvio” de novo, mexendo na distribuição de renda. E nesse contexto, o que era desvantagem do Nordeste tornou-se vantagem.

Não dá para negar que o Nordeste se beneficiou da estratégia recente. Os dados que Jair traz mostram isso. Qualquer pesquisa hoje mostra isso. O que

se conseguiu avançar foi em grande parte impulsionado pelas políticas públicas sociais. O avanço que se deu foi conseguir impor políticas sociais, tais como a extensão da previdência para o mundo rural, o Bolsa-Família etc. – e o Nordeste se beneficiou, uma vez que tais políticas ampliaram a renda da população da Região. Não é à toa que o Nordeste lidera, nos anos recentes, o crescimento das vendas no varejo: é que o consumo se dinamizou. O Nordeste engatou bem na estratégia nacional, e ela trouxe benefícios muito interessantes para a Região.

Temos de discutir isso, no restante do Seminário. Porque, na verdade, se está sendo fiel a Celso Furtado. Quando ele discutia o Nordeste, discutia o Brasil. Não é à toa que estamos comemorando neste Seminário os 50 anos da Sudene, do *GTDN*, mas principalmente da *Formação econômica do Brasil*. E isso ficou claro na primeira mesa – o Nordeste naquela época era entrave para o desenvolvimento do Brasil. Não é à toa que Juscelino apoiou firmemente as propostas de Furtado.

No final dos anos 1950, o Nordeste era mais do que isso. Era uma ameaça à manutenção da unidade nacional. O Stefan Robock esteve aqui naquela época, a convite do Banco do Nordeste, e o livro que ele escreveu quando foi embora trazia o seguinte alerta: “O Nordeste é um caldeirão próximo a explodir!” Isso aqui estava “pegando fogo”. Então, não era do Nordeste que se tratava. A questão era que, se estourasse aqui uma rebelião social, a nação brasileira estaria comprometendo o que, a duras penas, havia conseguido manter: a unidade de um País tão desigual como o nosso.

Conduzimos a mesa numa boa relação com o objetivo do nosso Seminário. E vale ressaltar uma grande vitória. Um dos sonhos de Furtado na proposta inicial da Sudene era exatamente integrar o Nordeste à dinâmica do País para evitar a tal “explosão”! Isso foi conseguido. O que nos obriga, hoje, para discutir Nordeste, discutir Brasil. Não dá para fazer mais uma discussão separando o Nordeste do Brasil. Isso ficou muito claro nas duas mesas. Jair, por exemplo, teve de buscar a política nacional de transferência de renda para explicar o que estava acontecendo com o consumo, com a pobreza, com a renda do Nordeste. Ele teve de buscar a política nacional de recuperação do salário mínimo, que foi muito importante para o Nordeste nos últimos anos – o salário mínimo teve, de fato, um aumento real significativo e metade das pessoas ocupadas que ganham salário mínimo no Brasil estão aqui.

Nós somos 28% da população total do Brasil, mas somos metade do Bolsa-Família e metade dos que ganham salário mínimo. Portanto, a política nacional de recuperação do salário mínimo é boa para o Brasil? É! Mas é muito melhor para o Nordeste. O que nos remete à discussão de quais são os horizontes de políticas como essas para o nosso País.

Agora, o grande fracasso foi o do projeto reformista. Desenvolvimento, para Celso Furtado, não se media com taxa de crescimento. No *GTDN* ele usa a taxa de crescimento para medir o hiato entre o Nordeste e o Centro-Sul, e só. A partir daí, chama desenvolvimento de “processo de mudanças e transformações sociais profundas”. Isto era desenvolvimento. Desenvolver o Nordeste era tirar o poder das oligarquias. Desenvolver o Nordeste era fazer mudanças nas estruturas que estavam aqui, secularmente gerando miséria. E isso não era medido por taxa de crescimento do PIB, ou por quantidade de incentivos. Essa foi a nossa grande derrota.

Nós abandonamos o projeto de transformação das nossas estruturas, que não são nordestinas, mas brasileiras. Esta é a discussão. E aqui é mais grave, Chico de Oliveira, porque o Coque não acabou. O Coque se expandiu no Recife, que tem 600 favelas! Eu fui secretária de Planejamento do Recife em 2001. Vi situações que não dá para falar sem chorar! Metade da população do Recife mora, hoje, em favelas. São 600 Coques no Recife! Então, a miséria não está só em Heliópolis, em São Paulo: está lá, mas também continua aqui.

Há outra coisa no Nordeste que não se pode deixar de discutir: é a questão fundiária. Se isso é importante para o Brasil continua sendo muito mais importante para o Nordeste. Vou dar dois dados: o Nordeste perdeu importância na produção agropecuária do Brasil! Mantém sua participação no PIB nacional, mas perde importância na produção agropecuária do País. O Nordeste representa hoje só 14% da produção agropecuária do Brasil, mas mantém 43% da PEA agrícola. Isto significa que, aqui, pobreza rural também é muito importante.

Continua sendo um desafio estratégico para a sociedade do século XXI mexer na estrutura fundiária do Nordeste. E isso animou Furtado a vida inteira. Quando se levou para ele a discussão da recuperação da Sudene, a questão fundiária logo ficou em destaque. Uma das coisas que ele disse em Seminário no BNDES foi: “você têm de propor a redistribuição de ativos estratégicos”! Não se trata mais de apenas disputar investimento. Trata-se

de redistribuição de ativos. E há dois ativos estratégicos: um é terra e o outro é educação!

E eu fecho com esse dado. Se a taxa de analfabetismo no Brasil hoje é 10%, o que já é uma vergonha, a taxa de analfabetismo do Nordeste rural é 33%! Um terço desse Nordeste rural pobre é analfabeto, no século XXI! Essa é a nossa derrota. E não podemos encarar isso como leitura pessimista. Isso é leitura realista e tem de nos estimular a enfrentar essas questões daqui para frente, como se pensava enfrentar no momento da criação da Sudene. Então, eu espero que este Seminário nos leve a continuar refletindo no rumo sugerido por esta mesa, que ora se encerra. Obrigada.