

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

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

Eric Neres Vieira¹
Ronie Cleber de Souza²

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

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

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

Keywords: Regional Economy. Implicit Policies. Brazilian Northeast.

¹ Bolsista do Programa de Demanda Social, CAPES; Mestrando do curso de pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) pelo Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

² Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Docente do curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), do Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

INTRODUÇÃO

Superada a fase de ilha regional no arquipélago brasileiro (Oliveira, 1981), com a integração da economia nacional e formação do mercado interno brasileiro no pós-1930, a economia nordestina passará por diversos processos, sejam eles, na esfera global, nacional ou regional. Todo esse aparato de mudanças conduzirá para dinâmica regional do Nordeste contemporâneo. O desdobramento das mudanças molda os alicerces em que operam os capitais e a superação destas fases em que esteve culminam na remodelagem do estágio precedido, herdando características antigas.

Desse modo, o objetivo desse estudo é analisar a importância das políticas implícitas para dinâmica econômica do Nordeste no começo do século XXI.

Para a consecução do objetivo, a análise seguirá o método histórico estrutural, partindo das principais fases da dinâmica regional nordestina, provocadas por importantes transformações estruturais e mudanças conjunturais, observando a mudança de sua condição de ilha econômica para o momento recente, em que a dinâmica regional é fortemente impactada pelas políticas implícitas.

o texto foi construído sob a forma de um levantamento bibliográfico e pesquisa documental, de natureza quantitativa (Fontelles, 2019). O levantamento bibliográfico terá a finalidade de discernir as políticas implícitas e os fenômenos já averiguados. Já os dados documentais serão extraídos do Portal da Transparência, referente aos programas e benefícios sociais e o fundo constitucional destinado ao Nordeste, e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), do SIDRA do IBGE (2003, 2008, 2018a, 2018b, 2023), em específico, da Pesquisa Industrial Anual, representada nas tabelas 1848, 1849, 1987 e 1988, tomando 6 anos como intervalo, do período de 2003 a 2021, e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE, 2018), representada nas tabelas 743 e 6715, onde os dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) Mensal para o ano de 2018.

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

resultados, IV) Momento atual da economia nordestina, com o considerável impacto das políticas implícitas.

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

AS PRINCIPAIS FASES DA DINÂMICA REGIONAL NORDESTINA

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

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

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

internas, como a Revolução Pernambucana, Revolução Praieira, Guerra de Canudos, dentre outras. Resumindo, era uma combinação de crise de realização, crise de produção e crise social vinculada.

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

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

4

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

No estágio da Integração produtiva, o Estado ganha um novo papel, saindo do caráter assistencialista, no auxílio em desastres naturais, passa agora a promover o desenvolvimento regional, através de políticas regionais que resultaram, por exemplo, na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, mais um pouco à frente, no Fundo de Investimento no Nordeste – FINOR. O custeio do desenvolvimento contemplou incentivos fiscais, como o sistema 34/18, o FINOR e a Isenção do imposto sobre a renda,

investimentos de empresas estatais de grande porte, concessão de linhas de crédito de bancos públicos e recursos de empresas locais, nacionais e multinacionais (Araújo, 1995). Dessa forma, a promoção do desenvolvimento industrial no Nordeste era pautada no estímulo a migração do capital industrial oligopolista concentrado no Sudeste, que, conseqüentemente, tinha a oportunidade de ser contemplado por uma taxa de retorno maior que no seu local de origem (Araújo, 1995).

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

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

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

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

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

Nordeste, muitas transformações para alguns espaços, nenhuma para outros (Araújo, 1995; Guimarães Neto, 1989).

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

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

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

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

Da metade da década de 1990, o modelo de desenvolvimento adotado é a dos eixos de desenvolvimento, que tem como base fortalecer os polos de desenvolvimento, que são subespaços que se formaram atraindo o capital produtivo oligopolista concentrado, “dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo em grande parte responsáveis

pelo desempenho relativamente positivo apresentado pelas atividades econômicas na região” (Araújo, 1995, p. 132). Esse novo formato de política econômica de recorte territorial e regional procuravam fortalecer os espaços dinâmicos (Araújo, 1999; Cano 2002).

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

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

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

A seguir, discutiremos o período mais recente, pós 2003, a retomada da discussão da política regional, dos seus impasses e entraves, e os efeitos mais gerais das políticas públicas federais, as “políticas implícitas” de desenvolvimento, na dinâmica nordestina no século XXI.

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

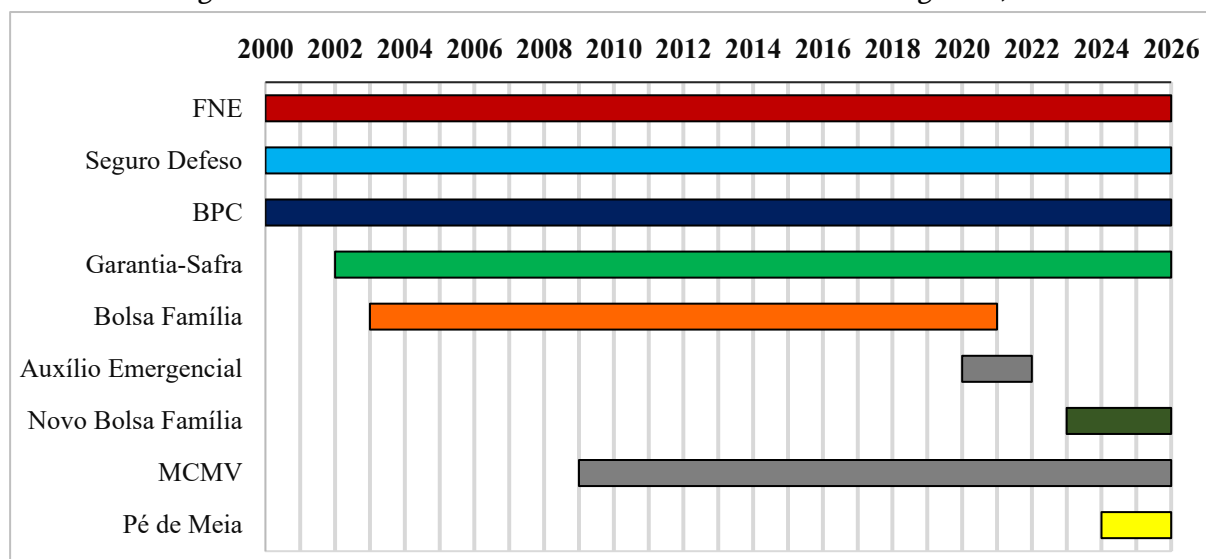
No retorno do Estado como provedor do desenvolvimento regional, as recentes transformações na dinâmica econômica nordestina estão sendo determinadas, preeminentemente, por dois macros fenômenos, como bem observados por Brandão (2019b), são eles: I) A promoção das políticas implícitas de âmbito nacional,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

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

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

A exemplo das políticas implícitas atuantes na região, dentre elas, destaca-se, notoriamente, as políticas sociais, o grande investimento na “descentralização e interiorização das políticas públicas setoriais de educação superior” (Souza, 2022, p. 351) e de serviços de saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS) (Araújo; Santos, 2021). Na esfera das principais fontes de recursos para a política explícita de desenvolvimento regional do Nordeste, está o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), criado na reconstrução do pacto federativo na Constituição de 1988, expresso no artigo 159, inciso I e alínea c da mesma (Brasil, 2026c).

Gráfico 1 – Vigência Histórica das Políticas de Desenvolvimento Regional, 2000 a 2026



Fonte: Brasil (2026a, 2026b, 2026c); BNB (2026). Elaboração dos autores.

No Gráfico 1 ilustrada a vigência histórica das principais políticas observáveis de forma objetiva de impacto no desenvolvimento regional, abrangendo o período de 2000 a 2026. A análise evidencia um núcleo de programas de longa duração que foram implementados próximo e ao longo de todo o recorte temporal estudado, compreendendo o FNE, o Seguro Defeso e o BPC, implementados durante ou pós Constituição de 1988 (Brasil, 2026c). Na primeira década do século, observa-se a introdução do Garantia-Safra, 2002, e do Minha Casa Minha Vida (MCMV), a partir de 2009, ambos com continuidade até 2026. Já o Bolsa Família original vigorou de meados de 2003 até 2021, período em que ocorreu a pandemia da Covid-19, onde o programa foi substituído pela implementação temporária do Auxílio Emergencial, 2020-2021. Com o encerramento da crise sanitária houve o retorno do programa como Novo Bolsa Família a partir de 2023 e as obrigações das famílias beneficiadas foram transferidas para o programa Pé de Meia, a adição mais recente, com vigência iniciada em 2024.

Nas Tabelas 1 e 2 serão observados os montantes de recursos de cada ação governamental disponibilizados para transferência para a região Nordeste, a comparação com o montante do país e o contraste quanto à relevância entre as políticas implícitas e explícitas de desenvolvimento regional no cenário contemporâneo.

Tabela 1 – Recursos das políticas implícitas, na forma da principais programas e benefícios sociais do orçamento da União, em 2025

Tipo de ação governamental	Variável	BR	NE	NE/BR
Bolsa Família	Valor disponibilizado	R\$ 157.102.388.725	R\$ 72.776.490.980	46,3%
BPC	Valor disponibilizado	R\$ 116.630.088.009	R\$ 41.654.950.063	35,7%
Pé de meia	Valor disponibilizado	R\$ 9.966.604.200	R\$ 4.289.188.700	43%
Garantia-Safra	Valor disponibilizado	R\$ 810.665.910	R\$ 763.487.370	94,2%
Seguro Defeso	Valor disponibilizado	R\$ 6.839.540.493	R\$ 3.755.540.318	54,9%
Soma total das transferências diretas		R\$ 291.349.287.337	R\$ 123.239.657.431	42,3%

Fonte: Brasil (2026b, 2026c) – Portal da transparência. Elaboração dos autores.

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

Na Tabela 1, nota-se que, em 2025, do montante total de 291,3 bilhões de reais em recursos dos principais programas e benefícios sociais, incluso a região nordestina, 123,2 bilhões de reais são destinados para a mesma, cerca de 42,3% de repasse direto do total de recursos das principais políticas implícitas de âmbito nacional injetadas diretamente na economia nordestina.

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

Já o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de caráter definitivo, o Garantia-Safra e o Seguro Defeso, os dois de período temporário, são benefícios de amparo social. O primeiro é um benefício, sob a forma de um salário mínimo, concedido a pessoas com impedimentos à capacidade de participar, em plena e efetiva igualdade, na sociedade, chega a 41,7 bilhões de reais de amparo para nordestinos. O segundo é uma garantia de condições mínimas aos agricultores familiares que tiveram perda de safra por razão de estiagem ou por excesso hídrico. No Nordeste, o maior montante destes 763,5 milhões de reais é destinado à região do Semiárido

Brasileiro. O terceiro é um benefício temporário pago ao pescador artesanal sob proibição de pesca durante o período de reprodução de alguma espécie (defeso), sendo definido pelo IBAMA, chegando a 3,8 bilhões em recursos de proteção ambiental de cunho social na região estudada (Brasil, 2026d).

A tabela anterior engloba ações governamentais de natureza de transferência direta de recursos, a seguir, a Tabela 2 é reservada a ações, políticas ou programas, de natureza de crédito reembolsável podendo conter subsídio ou não³.

O MCMV - Subsidiado (Empreendimentos) é uma modalidade do MCMV em que o crédito para construir, comprar ou reformar a habitação advém do orçamento da união, com possibilidade de desconto para famílias de baixa renda, classificadas por faixas de renda.

Já o MCMV - Financiado com recursos do FGTS é uma modalidade do MCMV em que o crédito para construir, comprar ou reformar a habitação advém do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, operando por meio de um financiamento contínuo sujeito à cobrança de juros, ainda que com taxas inferiores às praticadas pelo mercado, e amortização em longo prazo, voltada para famílias que possuem capacidade de pagamento, também classificadas por faixas de renda.

O FNE é um dos quatro fundos de investimento, criados na Constituição de 1988, para o desenvolvimento das demais regiões para além do centro dinâmico, Centro-Oeste, Sul, Norte e Nordeste, em que este fundo, em específico, fica endereçada a esta última região. Contudo, apesar do nome da região está presente em sua nomenclatura, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste fica a cargo da SUDENE e sua aplicação é destinada a área de atuação desta Superintendência, ou seja, o Semiárido. O Semiárido Brasileiro, após sua regulamentação, passou por diversas atualizações e atualmente engloba também municípios dos estados Minas Gerais e Espírito Santo, que recebem parte dos recursos do FNE.

Tabela 2 – Recursos destinados ao crédito reembolsável, com subsídio ou não, em 2025: O contraste entre a política implícita (MCMV) e a política pública explícita remanescente (FNE)

Tipo	Variável	BR	NE	NE/ BR
MCMV Subsidiado (Empreendimentos)	Valor total contratado, considerando valores de suplementação	R\$ 18.317.516.484,94	R\$ 7.593.126.632	41,5%

³ Como esta pesquisa não alcançou dados que distinguisse crédito de subsídio/subversão econômica, foi formulada uma nova tabela para essas ações de fornecimento de crédito subsidiado.

MCMV Financiado com recursos do FGTS	Valor total das operações de crédito realizadas entre o agente financeiro e os mutuários	R\$ 65.923.507.996	R\$ 12.162.784.419	18,4%
	Valor total dos subsídios OGU e FGTS concedidos	R\$ 6.703.201.776	R\$ 2.867.718.360	42,8%
FNE	Contratações FNE	R\$ 50.199.931.548	R\$ 44.981.802.909	89,6%

Fonte: Brasil (2026a); BNB (2026). Elaboração dos autores.

No programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que fomenta a construção civil e o acesso à moradia por meio de crédito e de subvenções econômicas, o destaque recai sobre a relação Nordeste/Brasil estruturada em 2025. Ao analisar os dados da Tabela 2, nota-se uma clara assimetria na alocação dos recursos: do crédito financeiro contratado (recursos onerosos que retornam aos bancos via FGTS), apenas 18,4% foram absorvidos pela região nordestina. Em contrapartida, quando observamos os recursos não reembolsáveis (subsídios), o Nordeste concentra uma parcela massiva do esforço estatal: a região recebeu 41,5% de todo o valor contratado na modalidade Subsidiada, construção direta pelo Estado, e 42,8% dos Subsídios concedidos via FGTS.

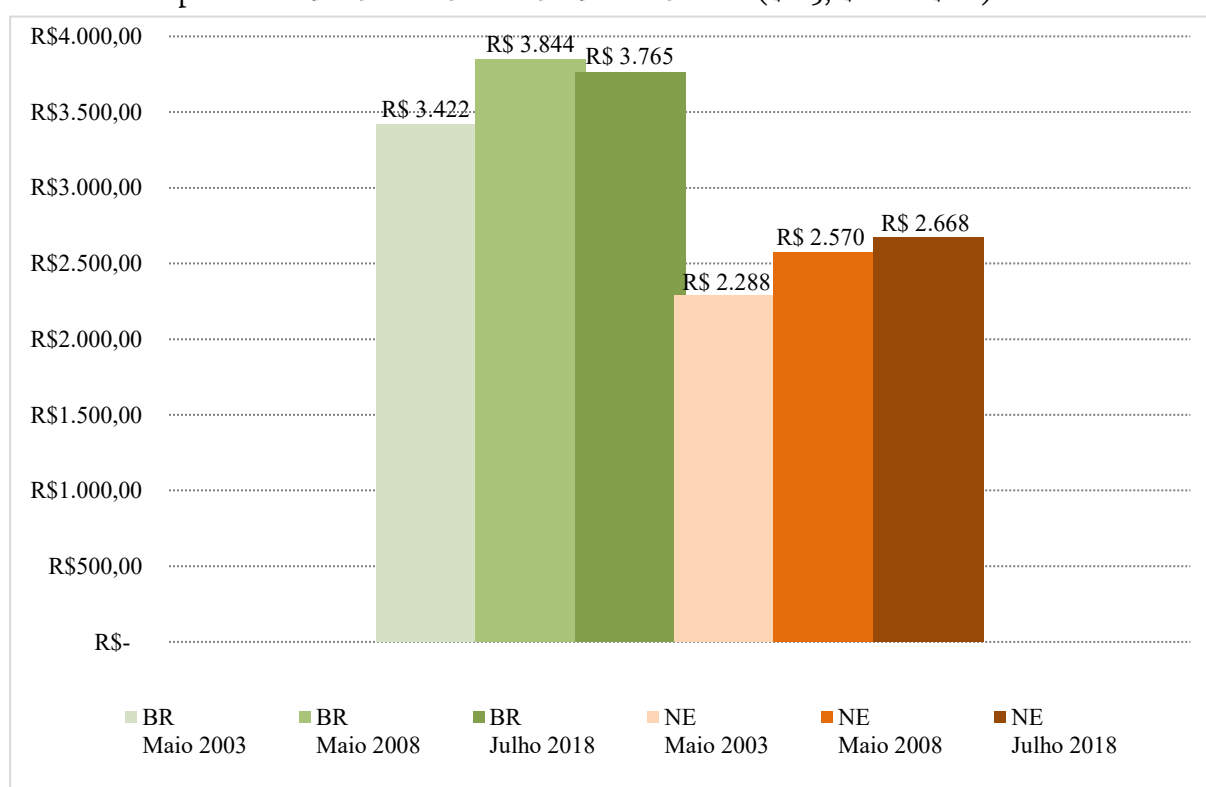
Com isso, podemos auferir três observações: Primeiro, o incentivo através da renúncia de parte do financiamento é de extrema significância para o estímulo do investimento em habitação na região; Segundo, as habitações levantadas no Nordeste mediante o programa estão em grande parte na Faixa de renda 1 e 2, compreendida pelo programa, compondo as classes sociais baixa renda; e, terceiro, nas demais regiões do país, provavelmente nas mais dinâmicas, há uma necessidade maior de crédito do que de subsídio.

A análise conjunta das Tabelas 1 e 2 revela um paradoxo estrutural entre o volume absoluto de capital e o grau de focalização territorial das ações governamentais. Em termos de magnitude financeira destinada ao Nordeste, as políticas implícitas sobrepõem largamente a política explícita remanescente (FNE). Enquanto o Fundo Constitucional injeta um montante expressivo de R\$ 44,9 bilhões na região, apenas o braço não reembolsável das políticas implícitas (Bolsa Família, BPC, Pé de meia, Garantia-Safra e Seguro Defeso) aporta mais de R\$ 123,2 bilhões na economia nordestina. Se a este valor somarmos os bilhões contratados pela via do crédito habitacional, 145,8 bilhões, o abismo financeiro torna-se ainda mais profundo, consolidando as políticas implícitas como a principal fonte de liquidez da região. Portanto, evidencia-se que embora o FNE seja o instrumento institucional e territorialmente desenhado para o Nordeste, o impacto macroeconômico das políticas sociais e habitacionais de abrangência

nacional faz com que estas atuem, na prática, como a principal base de irrigação financeira da dinâmica regional.

Em resumo, as políticas implícitas estão ancoradas à mecanismos macroeconômicos de estímulo à propensão marginal ao consumo e, no período mais recente, compõe a principal força motriz do desenvolvimento regional (Araújo; Santos, 2021; Brandão, 2019b; Coelho, 2017). Essa confirmação pode ser observada no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Dados da evolução do gasto com consumo, no Brasil e no Nordeste, sob a forma da variável Despesa de consumo da média mensal familiar (2003, 2008 e 2018)



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

Notas: Os dados foram deflacionados utilizando-se do IPCA mensal, índice oficial de inflação do Brasil, e acumulado segundo o intervalo de tempo entre as Pesquisas POF, trazendo o valor real para o ano de 2018 (IBGE, 2018b).

Do período de 2003 a 2018, a despesa média mensal familiar em consumo cresceu continuamente, de R\$ 2.288 para R\$ 2.668 mensais, em contraste a realidade brasileira, que do período de 2008 a 2018 a despesa em consumo encolheu de R\$ 3.844 para R\$ 3.765, não deixando de observar a disparidade regional do consumo familiar médio mensal.

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

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

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

Por fim, no período em estudo, por meio da Tabela 3, observam-se algumas mudanças ocorrendo na estrutura produtiva nacional e nordestina, mas que apresenta uma realidade estrutural produtiva brutalmente desigual, calcada em abismos históricos que se perpetuam tanto na escala inter-regional quanto na intrarregional.

Tabela 3 – Distribuição percentual do Valor Bruto da Produção Industrial, por Região em relação ao Brasil e por estados do NE em relação à própria região, composta por industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas (1996; 2008; 2021)

Variável - Proporção do Valor bruto da produção industrial								
Indústrias de transformação (1996 - CNAE; 2008 e 2021 - CNAE 2.0)								
Unidade	Ano							
	2003		2009		2015		2021	
	Perc - Br	Perc - NE	Perc - Br	Perc - NE	Perc - Br	Perc - NE	Perc - Br	Perc - NE
Brasil	100%	-	100%	-	100%	-	100%	-
Sudeste	60%	-	59%	-	55%	-	52%	-
Nordeste	9%	100%	9%	100%	11%	100%	10%	100%
Maranhão		5%		4%		7%		6%
Piauí		1%		2%		2%		2%

Ceará		13%		14%		13%		15%
Rio Grande do Norte		3%		4%		4%		4%
Paraíba		4%		4%		4%		3%
Pernambuco		16%		17%		20%		24%
Alagoas		5%		4%		3%		3%
Sergipe		3%		3%		3%		3%
Bahia		50%		48%		44%		39%

Fonte: IBGE (2023) - Pesquisa Industrial Anual – Empresa. Elaboração dos autores.

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

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

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

Em síntese, a base industrial nordestina se ampliou e se consolidou. A queda na importância da indústria de transformação do Sudeste e o ganho fracional do Nordeste evidencia a difusão manufatureira para as outras regiões, que é um reflexo de dois movimentos: do processo de desindustrialização, com perda real da base produtiva industrial e reprimitização da economia brasileira (Lopes; Moreira, 2015; Morceiro; Guilhoto, 2019), e a expansão do mercado interno pelas políticas implícitas de impacto regional (Brandão, 2019b). O que fora

percebido na dinâmica nordestina por Araújo; Santos (2021) e Brandão (2019b), mesmo em coexistência com um processo de desindustrialização, é a extensão territorial da indústria para as demais regiões em ritmo de expansão, precisamente para as capitais e áreas metropolitanas. Nessas circunstâncias, a expansão das atividades industriais para o Nordeste, sucedida após os anos 2000, foi muito mais em direção costeira e pouco à interiorização (Constantino et al., 2023), o que corrobora a observação de Araújo (1995) de que o pressuposto é que fragmentos ainda menores detêm o dinamismo que se oculta no valor agregado. Estes fragmentos estão “situados no entorno das principais capitais regionais (Salvador, Fortaleza e Recife), os complexos portuários e industriais de Aratu (Bahia), Pecém (Ceará) e Suape (Pernambuco)” (BNB, 2014, p. 46).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

pela desconcentração manufatureira. De outro, o interior do território foi beneficiado pela descentralização e interiorização do ensino superior e de serviços de saúde. E, ambos, dinamizados pelas políticas implícitas.

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

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

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste?. In: ÁLVARES AFFONSO, R. B. BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995. (pp. 125-156). 17

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

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

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

BNB. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE | Estatísticas de Operações de Crédito**. Fortaleza/CE: Banco do Nordeste do Brasil. 2026. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/53903?ano=2025>. Acesso em: 02/05/26.

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

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

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

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

BRASIL. **Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília/DF: Governo Federal. 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/bases-de-dados-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 29/04/26.

BRASIL. **Benefícios ao Cidadão | Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília/DF: Controladoria-Geral da União (CGU). 2026b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Acesso em: 03/05/26.

BRASIL. **Acesso à informação sobre BPC, Garantia-Safra, Seguro Defeso e FNE**. Brasília/DF: Governo Federal. 2026c. Disponível em: <https://www.gov.br/acesoainformacao/pt-br>. Acesso em: 03/05/26.

18

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IBGE. **Dados gerais das unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas — Tabelas 1848, 1849, 1986 e 1987**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1848>. Acesso em: 28/10/23.

19

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

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

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

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

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

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