

NORDESTE: UMA PRIORIDADE NACIONAL SOB RISCO

Abraham Benzaquen Sicsú
Clemente Rosas Ribeiro
Isabel Pessoa de Arruda Raposo
Wilson Fusco

1 - Introdução

A observação de como tem evoluído a política de desenvolvimento regional no Brasil, nos últimos anos, leva a uma crescente preocupação, por parte dos pensadores, planejadores e agentes políticos, sobre seus rumos para o futuro, e mesmo sobre a sua gestão, no presente.

A atual crise tem forçado a tomada de decisões importantes para sua superação, que, no entanto, ignoram as especificidades regionais e os mecanismos para corrigir distorções históricas. Vejam-se, por exemplo, as recentes medidas para a renegociação das dívidas dos Estados, que se têm centrado em ajudas significativas a unidades federativas com economias mais robustas, pouco considerando as disparidades de desenvolvimento e a necessidade de diminuir as enormes diferenças que caracterizam as economias dos Estados brasileiros.

A Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), no seu dever funcional, e com a presteza que a situação exige, lança o seu olhar sobre esse quadro, e apresenta à

sociedade e às lideranças políticas do país as suas observações e recomendações. Este, o escopo do presente documento.

2 - Razão de ser dos incentivos regionais

Quando, em momentos de crise como a que ora vivemos, acaba por prevalecer a diretriz político-econômica de contenção de despesas e equilíbrio de contas, cumpre aos brasileiros do Nordeste e Norte defender e justificar a permanência e a observância dos princípios e dispositivos legais que asseguram tratamento diferenciado a essas regiões periféricas. É por aí, portanto, que devemos começar: pela fundamentação moral, econômica e jurídica desse tratamento.

No caso específico do Nordeste, região densamente povoada, a primeira razão a invocar é de natureza ético-política. Aqui vivem 28% dos cidadãos brasileiros. No entanto, a maioria dos indicadores de desenvolvimento econômico-social gira em torno de 10% do que corresponde ao país, como um todo.

Apesar da tendência à redução dessa desigualdade, observada com a atração de investimentos privados e políticas governamentais positivas para a região, nas últimas décadas, a disparidade inter-regional ainda se mostra significativa. Como cidadãos da República Brasileira, iguais em direitos aos demais, os nordestinos fazem jus a um tratamento equânime por parte do Poder Público. Tratamento esse que só pode ser objetivado pelo critério da diferenciação: a velha fórmula de tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

Mas há outra razão, talvez mais forte e de natureza incontestável, em defesa da nossa proposta. Vamos encontrá-la no âmbito da própria teoria econômica.

É certo que, numa economia capitalista, o Estado não pode assumir o papel do mercado. O mercado, através do sistema de preços, orienta a atividade econômica para a produção dos bens que, circunstancialmente, se encontrem escassos. A experiência dos países socialistas, de centralização total da economia e abolição do mecanismo de mercado, revelou-se pouco eficiente¹. Contudo, em todos os países desenvolvidos, o Estado exerce um papel importante de regulação, que evita abusos de poder econômico e concentração exacerbada dos frutos do progresso.

O mercado é um mecanismo **insubstituível**, mas **imperfeito**. Precisa ter, em seu apoio, a “mão reguladora” do Estado. O mercado, em si, não é ético. Além disso, desconsidera qualquer aspecto de natureza territorial, de distribuição equilibrada da riqueza pelo espaço geográfico de um país.

Muito ao contrário, todas as forças econômicas, em regime de livre iniciativa, operam no sentido da concentração espacial da riqueza. A região que, por acaso histórico ou favor geográfico, recebe os primeiros investimentos de capital em agricultura, começa a atrair população. Essa população concentrada converte-se em mercado para os primeiros empreendimentos industriais, de fabricação de bens leves de consumo: produtos alimentares, tecidos, calçados, óleos vegetais etc.

A infraestrutura criada para propiciar esses projetos passa a constituir outro fator de atração para a indústria de bens de capital. E quando tal espaço começa a dar sinais de saturação, com elevação do preço dos terrenos, exigências ambientais e dificuldade para o deslocamento das pessoas, a descentralização tende a ser “aureolar”. Como exemplo: uma fábrica deixa de se instalar na Grande São Paulo, mas vai para o interior

¹ Lev Davidovich Bronstein, ou melhor, Leon Trotsky, chegou a afirmar: “A economia planificada não pode dispensar o sistema monetário do capitalismo. Simplesmente porque o cálculo econômico é impossível sem as relações de mercado”.

daquele mesmo Estado. Para uma descentralização do tipo “pontual”² – sair de São Paulo para algum ponto do Nordeste – faz-se necessário o estímulo e o apoio governamentais.

A experiência do sistema de incentivos administrado pela SUDENE pode bem ratificar esse raciocínio. Foi por meio dele que toda a indústria não tradicional do Nordeste – metalúrgica, de papel e papelão, química, de materiais plásticos, naval, automobilística – veio instalar-se aqui. Esses estímulos, que aliviam o esforço inicial dos investimentos, ainda existem, embora em processo de redução gradual, justificável até certo ponto. Mas fica demonstrado que só a ação de contrapeso do Poder Público pode opor-se à dinâmica natural da atividade econômica, levando a uma distribuição da riqueza mais equânime por todas as regiões do país.

Finalmente, como argumento definitivo, cabe invocar-se o que já está expresso na Constituição da República, a “Lex Mater” a que todas as leis e todos os gestores públicos devem submeter-se.

O exame minucioso da nossa Constituição revela que a preocupação com o desenvolvimento regional equilibrado está presente em todo o seu corpo, seja na forma de princípios e diretrizes, ou de dispositivos normativos auto-aplicáveis, ou, ainda, dependentes de regulamentação por lei complementar ou ordinária. O mais importante desses dispositivos é o artigo 43, em que se estabelece a caracterização de “complexos geoeconômicos e sociais” como regiões, “visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. E menciona expressamente, como instrumentos para essa

² Os conceitos são do saudoso professor Milton Santos.

tarefa, os “incentivos regionais”, na forma de “juros favorecidos”, “isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais”, além de outros.

Merece menção especial também o artigo 165, § 7º, que determina expressamente, como função do orçamento federal, a de “reduzir desigualdades inter-regionais”. O artigo 35 das Disposições Constitucionais Transitórias - até hoje não cumprido - estabelece, inclusive, uma regra temporal para o pleno atendimento de tal exigência.

O quadro adiante reproduzido apresenta um demonstrativo completo das normas constitucionais que respaldam o tratamento diferenciado cuja observância continuada aqui se reivindica.

Quadro 1 - Princípios, Diretrizes e Dispositivos Constitucionais de Interesse Regional

Princípios e Diretrizes (9)	Dispositivos Auto-aplicáveis (17)	Dispositivos que exigem regulamentação		Dispositivos Já Regulamentados (7)
		Lei complementar (3)	Lei ordinária (5)	
Art. 3º -III	Art. 21 – IX,XVIII, XIX e XX	Art. 43 - § 1º*	Art. 43 - § 2º	Art. 159 – I “c” (Lei nº 7.827/1989. – FNE)
Art. 43 - § 3º	Art. 48 - IV	Art. 155 - § 2º - XII “g”	Art. 174 - § 1º	Art. 165 - § 1º (Lei nº 8.173/1991 – Plano Plurianual)
Art. 151 – I	Art. 54 - I “a” e II “a”	Art. 165 - § 7º	Art. 185	Art. 187 (Lei nº 8.17/1991 – Política Agrícola)
Art. 165 - § 7º	Art. 58 - § 2º - VI		Art. 186	Art. 23 - § único (L.C. nº140/1989)
Art. 170 - VII	Art. 165 - §§ 2º, 4º, 5º e 6º		Art. 221 - III	Art. 161 – II (L.C. 143/2013)
Art. 198	Art. 166 - § 1º - II			Art. 163 – VII (L.C. 101/2000)
Art. 210 - Caput	Art. 192 - § 2º			Art. 20 -§ 1º (Lei nº 7.990/1989)
Art. 218 - § 2º	Disposições Transitórias Art. 35 – Caput e § 1º Art. 36 Art. 42 - II			
Art. 221 - II				

Fonte: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Comissão de Acompanhamento dos Trabalhos da Revisão Constitucional (Portaria DRH nº 281/93). Atualização pela Fundaj.

*Parcialmente regulamentado pelas leis complementares nº 124 e 125 de 3/7/2007 referentes à recriação da SUDENE e SUDAM.

3 - O que dizem os indicadores sociais

Apesar de todas as razões já apontadas, e após a prática de muitos anos, a situação parece reverter-se, mais recentemente. As desigualdades sociais e econômicas, as quais se vinham sistematicamente reduzindo há décadas, revelam, na leitura dos indicadores sociais dos últimos anos, uma inversão dessa tendência.

Entre 1991 e 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que sintetiza as condições de saúde, educação e renda da população, evoluiu em ritmo mais acelerado no Nordeste do que no resto do país, apresentando um crescimento de 68%, contra 42% para o conjunto das regiões do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nos anos seguintes, a evolução continuou positiva, porém entre 2013 e 2014, últimas estimativas disponíveis para o indicador, a variação, ainda que positiva, foi menor no Nordeste do que a verificada para as populações do Sudeste, Sul e Centro-Oeste: 0,6% e 0,8%, respectivamente (Tabela 1). Essa inversão na tendência reflete uma realidade em que a desigualdade entre o Nordeste e as demais regiões volta a crescer.

Tabela 1 – Evolução percentual do IDH do Nordeste e do Brasil (exceto Norte e Nordeste)

Período	Evolução do IDH (%)	
	NE	Brasil sem N e NE
2010 - 2011	1,84	1,43
2011 - 2012	1,26	1,08
2012 - 2013	1,42	0,82
2013 - 2014	0,64	0,81

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD/ IPEA/ Fundação João Pinheiro, 2016

Um dos componentes do IDH, a renda per capita, ajuda a evidenciar a reversão de tendência ocorrida entre os anos de 2013 e 2014. Embora a variação da renda per capita do Nordeste entre 1991 e 2010 também tenha crescido proporcionalmente mais do que no resto do país, entre os anos de 2013 e 2014 apresentou um recuo de 0,2%, enquanto as demais regiões (excetuando-se o Norte) tiveram um incremento na renda per capita de 3,7% (Tabela 2). Mais uma vez, os números demonstram o retrocesso no combate à desigualdade regional.

Tabela 2 – Evolução percentual da renda per capita do Nordeste e do Brasil (exceto Norte e Nordeste)

Período	Evolução da Renda PC (%)	
	NE	Brasil sem N e NE
2010 - 2011	-7,17	-12,24
2011 - 2012	9,78	7,56
2012 - 2013	3,82	2,85
2013 - 2014	-0,19	3,72

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD/ IPEA/ Fundação João Pinheiro, 2016.

4 - Breve olhar sobre a educação

O acesso a cursos de nível superior é elemento importante para a conquista, pelas pessoas, de melhores condições de vida. A variação temporal da proporção de indivíduos matriculados nessas instituições, em relação à população com idade entre 18 e 24 anos, é apresentada na Tabela 3. Seguindo a tendência verificada nos indicadores anteriores, o acesso de estudantes a cursos de nível superior evoluiu mais rapidamente, durante o período 1991 a 2010, no Nordeste (347,7%) do que no agrupamento das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (227,3%). Mas, se observarmos a variação dos registros de 2013 e 2014, veremos que o Nordeste evoluiu mais lentamente do que as demais regiões neste quesito (2,3% e 4,7%, respectivamente), pela primeira vez, em mais de 20 anos, fazendo retroceder as conquistas obtidas até então. Cabe lembrar, além disso, que, mesmo depois de décadas de ritmo mais intenso na ampliação do acesso ao nível superior, o Nordeste continua com menor proporção de sua população nas universidades.

Tabela 3 – Evolução percentual de matriculados em relação à população com idade entre 18 e 24 anos do Nordeste e do Brasil (exceto Norte e Nordeste)

Período	Evolução do acesso ao ensino superior (%)	
	NE	Brasil sem N e NE
2010 - 2011	10,73	3,92
2011 - 2012	5,05	1,49
2012 - 2013	11,90	9,33
2013 - 2014	2,25	4,65

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD/ IPEA/ Fundação João Pinheiro, 2016.

Ainda com relação ao acesso a instituições de ensino superior, considera-se que o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um importante instrumento no combate às desigualdades regionais, na medida em que possibilita o acesso a instituições privadas de nível superior para pessoas que não teriam condições de arcar com seus custos, durante o período de graduação. A série de registros mais recente mostra que o conjunto de pessoas matriculadas no nível superior no Nordeste tem tido maior participação relativa na utilização desse financiamento que os residentes nas demais regiões, até 2014. No último ano com os registros disponíveis, 2015, o Nordeste aparece, pela primeira vez, com participação inferior à média do agregado das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (14,7% e 14,9%, respectivamente). Uma das possíveis razões para esse resultado é o aumento dos juros do financiamento em 2015, de 3,4% para 6,5% ao ano.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), como o nome sugere, é de fundamental importância para o bom funcionamento das instituições de nível básico de ensino. O Fundo é formado com recursos dos impostos e transferências dos Estados, além de uma parcela de recursos federais, quando necessária. A Tabela 4 mostra a participação da região Nordeste e do conjunto das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste

no recebimento de recursos desse Fundo. Neste caso, observadas as participações de cada recorte, ano a ano, percebe-se que, de 2010 a 2015, o Nordeste ficou em média com 27% dos recursos, o que corresponde aproximadamente ao peso de seus habitantes em relação a toda a população nacional. No entanto, essa participação tem queda superior a 30% no ano de 2016, enquanto o recorte territorial do Brasil sem Norte e Nordeste aumenta seu peso em mais de 15%. Essa queda na participação do Fundo, que se traduz em piora para o Nordeste, pode ser resultado da diminuição na arrecadação dos Estados e/ou mudanças na distribuição dos recursos federais complementares.

Tabela 4 – Participação do Nordeste e do Brasil (exceto Norte e Nordeste) nos recursos do FUNDEB

Ano	Participação no FUNDEB (%)	
	NE	Brasil sem N e NE
2010	25,34	65,03
2011	27,75	62,04
2012	27,39	62,08
2013	26,06	63,85
2014	26,55	63,10
2015	27,61	61,72
2016	18,59	71,26

Fonte: FINBRA/ STN, 2016.

5 - Foco sobre CT&I

No caso específico da Ciência, Tecnologia e Informação não se pode negar que muito se avançou nos instrumentos de regionalização, nos últimos 20 anos.

Com a criação dos Fundos Setoriais em 1998, pouco a pouco, foi-se consolidando o princípio da reserva de investimentos para as áreas menos desenvolvidas, como o Nordeste, Norte e Centro Oeste. Nessa direção, tornou-se prática

usual o destaque de pelo menos 30% dos investimentos federais para essas regiões, sempre que a demanda fosse qualificada.

Após longas negociações entre os Conselhos das Secretarias de CT&I e das Fundações de Amparo à Ciência com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, foi firmada a “Carta de Salvador”, em 2004. Ela estabelece que a participação em contrapartidas dos Estados nos programas com recursos federais deveria ser diferenciada, e definida segundo a dimensão de sua economia e de sua localização nas diferentes regiões brasileiras. Assim, se São Paulo participa paritariamente, Pernambuco colocaria uma a cada duas unidades de recursos do Governo Federal, e Estados como Amapá ou Acre, uma para cada três.

Causa preocupação que a crise esteja fazendo com que esses instrumentos de desconcentração sejam ignorados. É o que se nota no maior programa federal para a área, em 2015 e 2016, o dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia- INCTs. Dos 252 projetos aprovados, 81 são de São Paulo, 44 do Rio de Janeiro, 42 de Minas Gerais e 21 do Rio Grande do Sul, ou seja, quatro Estados respondem por 76% dos projetos em número, e, em valor, esta situação torna-se mais crítica. Como não havia recursos para implantar todos, o Governo Federal resolveu apoiar financeiramente apenas 101. Destes, 72 são daqueles quatro Estados.

Pior, esquecendo-se a Carta de Salvador, exige-se de todos os Estados participação paritária de recursos, com a alegação de que só os recursos do FNDCT- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico deveriam obedecer aos princípios estabelecidos naquele documento de compromisso. Para o Programa dos INCTs, os recursos oriundos do Fundo seriam muito reduzidos, e, com tal alegação, abandona-se o critério da proporcionalidade de participação, em volume menor, dos

Estados periféricos. Em consequência, Estados em condição financeira bastante crítica veem sua situação piorar, comprometendo os orçamentos de suas Fundações de Amparo para os próximos anos.

Em suma, com a justificativa da crise, instrumentos que foram construídos, ao longo do tempo, para reduzir as disparidades regionais são desconsiderados, podendo levar-nos a um processo de reconcentração da base técnico-científica do país, com outras consequências indesejáveis.

6 - Conclusão e proposta

Esta rápida vista de olhos sobre os dispositivos e a prática do tratamento diferenciado ao Nordeste, nos últimos anos, parece-nos suficiente para demonstrar que os princípios constitucionais que asseguram esse tratamento estão sendo desconsiderados.

Não se pode aceitar o argumento de que a fase recessiva que o país atravessa justifique a quebra ou o descumprimento desses preceitos. O Nordeste não se recusa a assumir a sua quota de sacrifícios para a recuperação da economia nacional. Mas que esse sacrifício seja adequado às suas debilidades, ainda em processo de superação.

Sem precisar detalhes a serem considerados caso a caso, esta é a proposta do presente documento, dirigido às autoridades públicas federais e às lideranças políticas e comunitárias do nosso país.