

**LUCILÉIA APARECIDA COLOMBO**

**FEDERALISMO E O NORDESTE BRASILEIRO: AS POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ERA FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

**Resumo**

As características do federalismo brasileiro não se enquadram perfeitamente em nenhum dos modelos descritos pelas teorias existentes (e sim numa mescla de elementos delas) e possui um elemento *sui generis*, que o diferencia dos demais modelos existentes ao redor do mundo: a diferença econômica e social entre as regiões que compõem a federação. O Nordeste aparece na federação brasileira destoando claramente do Sudeste, do Sul e mesmo do Norte e Centro-Oeste, apresentando grandes níveis de desigualdade de renda. A criação da Sudene foi uma tentativa clara de planejamento regional; porém, com sua extinção, pouco ou quase nada foi dito a respeito do desenvolvimento nordestino. Nossa proposta aqui apresentada tem como foco principal a relação do federalismo com as políticas que são empregadas pelo governo federal no Nordeste, especialmente no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta nossa escolha não foi aleatória, visto que foi nesse governo que se deu a extinção da Sudene; portanto, é tarefa deste estudo evidenciar quais as políticas que foram empregadas na Região Nordeste depois que a instituição foi extinta. Elucidaremos se existiram medidas eficazes de promoção do desenvolvimento, ou se a região ficou somente à mercê da guerra fiscal, fenômeno frequente no federalismo brasileiro.

**Introdução**

“As verdadeiras mudanças, as que durarão,  
jamais se improvisam de um dia para o outro.  
A história profunda anda de marcha lenta; ela se situa  
forçosamente sob o signo da paciência.”

Fernand Braudel

O presente estudo pretende abordar como o governo Fernando Henrique Cardoso posicionou-se frente à questão do desenvolvimento da Região Nordeste do Brasil, que, quando comparada com as demais, apresenta um elevado nível de atraso econômico e social. Utilizaremos, portanto, como pano de fundo de

nossa análise, o federalismo brasileiro e como tal sistema garante e procura, dentro do sistema político, mecanismos capazes de conter as assimetrias existentes. Para tanto, convencionamos dividir o presente estudo da seguinte maneira: uma introdução, apresentando os principais componentes que envolvem a presente discussão; em seguida, as tentativas de diminuição do quadro de atraso econômico do Nordeste, principalmente com a criação da Sudene; e os anos 1990, mapeando os principais acontecimentos do governo FHC e como tal governo posicionou-se frente às questões regionais, em especial, o Nordeste.

O sistema federativo foi adotado em diversos países e no Brasil, o qual é capaz e tem por finalidade a organização político-territorial de toda a extensão do País. No entanto, a teoria federalista apregoa que nem todas as regiões são iguais em termos econômicos, o que já pressupõe que o federalismo possui a incumbência de assentar desigualdades, que são inerentes a determinadas realidades sociais, como no Brasil, por exemplo.

Porém, uma questão se torna essencial: por que, afinal, as regiões são tão díspares entre si, se estão todas dispostas em um mesmo sistema, no caso, o federativo? Isto poderia ser resolvido se tomarmos as definições oferecidas pela própria teoria federalista. Uma das características do federalismo brasileiro que melhor resume sua condição é a de flexibilidade. O sistema federativo foi, com o decorrer dos anos a partir de sua implantação, adotando a capacidade de se ajustar a diferentes momentos históricos e econômicos pelos quais passou o Brasil. A alternância entre centralização e descentralização política e econômica, ocorrida nos períodos de intervenção militar e posteriormente na redemocratização, é o traço mais marcante dessa capacidade de ajustamento do sistema federativo. Tal realidade difere em especial do modelo federativo norte-americano, por exemplo, que adquiriu consistência ao longo do tempo. No Brasil, ao contrário, o federalismo acompanha a evolução do sistema político, estando estritamente ligado a este.

Além disso, teóricos do federalismo, dentre eles Elazar (1984), o associam, estando num *continuum* que vai da alta cooperação à alta competição, no qual as relações do governo federal com as unidades subnacionais têm se encaixado em um conjunto onde elementos competitivos e colaborativos ora se justapõem, ora se alternam. No entanto, no Brasil, o federalismo foi adotando diferentes contornos, mas parece se encaixar em um modelo que em grande parte traz elementos altamente competitivos. Tais elementos foram ao longo dos anos adquirindo

traços fortes e que se manifestaram, sobretudo, pela descentralização produzida pela Constituição de 1988, que conferiu amplos poderes a estados e municípios, trazendo, inclusive, a novidade de declarar o município como um ente federado.

O federalismo brasileiro possui, ainda, alguns traços que o distinguem de outros sistemas federativos. Em primeiro lugar, as regiões antecederam o Estado-Nação no Brasil (ANDRADE, 1999),<sup>1</sup> pois durante o período monárquico várias tentativas de movimentos separatistas eclodiram, principalmente oriundos das regiões Norte e Nordeste, e foram energeticamente repelidos pelo poder central com o uso da força militar. Em segundo lugar, a descentralização provocou o aparecimento de um fenômeno predatório dentro da federação, que é a chamada “guerra fiscal”.

Um terceiro ponto a ser ressaltado na moldura federativa brasileira, e já salientado acima, é a grande assimetria entre as regiões, com o Nordeste destoando dos demais espaços geográficos. Este fato parece ter duração ao longo dos anos, pois o regionalismo esteve sempre ocupando uma posição central no debate federalista brasileiro, inclusive com medidas que visavam o seu desaparecimento ou a sua suavização.<sup>2</sup> Nesse sentido, a literatura federalista brasileira por vezes confunde-se com a literatura sobre desenvolvimento regional, pois, como salienta Ismael de Carvalho (2001),

“Neste enfoque, a estrutura federativa aparece, frequentemente, como instrumento para o desenvolvimento econômico, permitindo, também, integrar economias regionais e assegurar a melhor distribuição das atividades econômicas no País. Desta forma, as mudanças no federalismo podem ser identificadas, por exemplo, a partir das variações nas próprias políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, realizadas pelo governo federal, instituições regionais e governos estaduais.” (ISMAEL DE CARVALHO, 2001, p. 65)

Diversos mecanismos foram utilizados ao longo do tempo para conter as desigualdades intrínsecas à federação brasileira. Uma dessas medidas, consagrada pela Constituição de 1988, foi a garantia da permanência dos fundos constitucionais de financiamento para as regiões menos desenvolvidas. São eles:

---

<sup>1</sup> Esta ideia está contida no trabalho de Manoel Correia de Andrade, em seu livro *As raízes do separatismo no Brasil*, de 1999.

<sup>2</sup> Uma dessas medidas foi a sobre-representação na Câmara dos Deputados da Região Nordeste. Tal procedimento visava a redução das desigualdades, uma vez que oferecia mais cadeiras aos representantes do Nordeste, procurando, assim, oferecer uma maior harmonização do sistema federativo.

o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO); o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO).

Vários estudos, organizados pela equipe técnica do Ipea, procuram mensurar a efetividade de tais Fundos para o desenvolvimento das regiões que representam. Como salienta Ângelo da Silva (2007, p. 144), “é possível afirmar que os fundos constitucionais de financiamento constituem a política regional brasileira mais expressiva das duas últimas décadas”. O autor aponta que os recursos desses fundos representam uma quantia considerável das despesas da União, uma cifra aproximada de 0,08% do PIB brasileiro.

Esse mecanismo de transferência de recursos por intermédio desses fundos foi, como já dito acima, legalizado pela Constituição de 1988, como uma espécie de um instrumento de desenvolvimento regional, obedecendo à onda descentralizante que na época existia. No entanto, desde a Constituição de 1946, esses fundos eram utilizados na tentativa de equilibrar os entes federados. Eles são compostos de 3% das receitas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), e sua criação objetivava a geração de emprego e renda para as regiões mais pobres. Atualmente, os fundos são alocados junto ao Ministério da Integração Nacional, que é o responsável pela destinação correta dos recursos.

Entretanto, Ângelo da Silva (2007) aponta que dentre as desvantagens de tais fundos está que a maioria dos empréstimos é direcionada para áreas mais dinâmicas, o que faz aumentar, desta maneira, as desigualdades intrarregionais, à medida em que colabora para diminuir as desigualdades inter-regionais. Isto porque os tomadores de empréstimos desses fundos se localizam, em sua maioria, em regiões mais dinâmicas, o que aumenta, conseqüentemente, suas chances de acesso aos recursos.

No entanto, podemos dizer que o mecanismo dos fundos constitucionais é um *mecanismo constitucional* para a diminuição das desigualdades interregionais, em especial, neste estudo, a Região Nordeste. Ao lado do mecanismo constitucional, convencionamos denominar de *mecanismo institucional* aquelas tentativas de estímulo ao desenvolvimento regional via diretrizes de determinada instituição, a exemplo da Sudene; além disso, existem, ainda, e será desdobrado em mais detalhes ao longo deste estudo, o que convencionamos denominar de *mecanismos políticos* de desenvolvimento regional, o qual obriga por vezes o governo federal a intervir em prol de uma região, em caráter emergencial.

O tripé: *mecanismo constitucional*, *mecanismo institucional* e *mecanismo político* são as formas mais conhecidas atualmente que buscaram um desenvolvimento da região nordestina, visando a diminuição da pobreza e das assimetrias federativas.

### **Tentativas de diminuição do atraso econômico nordestino: a criação da Sudene**

Um *mecanismo institucional* de combate às assimetrias regionais, muito conhecido da Região Nordeste, foi a criação da Sudene. Tornava-se extremamente necessária a criação de uma instituição que fosse responsável pelo combate ao desenvolvimento acelerado do Sudeste, a fim de encontrar soluções para o problema nordestino e para evitar que a região fosse o palco das ações revolucionárias que estavam emergindo na sociedade brasileira. Diante deste quadro, as atuações do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) tiveram início e, sequencialmente, deu-se a criação da Sudene, em dezembro de 1959, por meio da Lei 3.692.

Nascia novamente sob a liderança do antigo chefe do GTDN, Celso Furtado. Os intelectuais da época<sup>3</sup> observavam que a região necessitava de um forte planejamento econômico, para que pudessem ser diminuídos os índices de desigualdade apresentados. Ao contrário, todavia, do que apregoa a teoria do desenvolvimento regional, Furtado não desejava uma modernização apenas para o Nordeste; não via esta região dissociada das demais regiões da federação. O que ele almejava era, sim, uma integração dessa região com as demais do País. Era, pois, um projeto planejado e grandioso, a fim de contornar definitivamente a miséria da região:

“O Nordeste não é um simples problema regional e tampouco um problema nacional entre outros, cuja abordagem pudesse ser deixada para amanhã, como se a solução dos demais pudesse avançar enquanto a desse espera. O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do país estão se agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente.” (FURTADO, 1981, p. 1)

<sup>3</sup> Entre eles podemos destacar Oliveira (1977).

A Superintendência foi concebida após um período secular de atrofiamento das atividades produtivas agroexportadoras e de contínua perda de participação econômica para o Sudeste, sobretudo para São Paulo. O Nordeste atingia o ápice de sua crise econômica, passando a ficar entre as regiões mais pobres do Hemisfério Sul. Junto à lei que criou o órgão, foram anexados dois mecanismos de incentivos (artigos 18 e 19) no sentido de atrair investimentos para o Nordeste. O órgão seria mantido, então, da seguinte maneira: 1) isenção de impostos para a importação de equipamentos novos e sem similar de produção nacional e 2) isenção do imposto de renda para indústrias novas ou já instaladas, que utilizassem matéria-prima regional (Sudene; BNB, 1990).

Apesar de ter sido uma ação política do governo federal, a Superintendência nascia de um acordo coletivo e não individual, com o apoio fundamental dos governadores dos estados nordestinos. Representava, pois, uma ação político-cooperativa fundamental dentro da federação. Outros países já adotaram a formação de conselhos a fim de discutirem e integrarem as unidades subnacionais. Os Estados Unidos, por exemplo, possui o Conselho dos Governos Estaduais, responsável por aperfeiçoar as práticas governamentais, encontrar soluções para os problemas regionais e estaduais e contribuir em negociações entre os estados e destes com a União. No entanto, tal Conselho não conta com a participação do governo federal, apenas com os representantes dos estados (ELAZAR, 1984). Assim também nascia a Sudene, um exemplo de cooperação federativa e de um forte acordo político.

A Sudene tinha competências de planejamento, coordenação, cooperação e assistência técnica, além de supervisionar, controlar e coordenar a implementação e elaboração de projetos de desenvolvimento na Região Nordeste. Assim, as atribuições da Sudene, em seu projeto original, eram as seguintes:

- 1) promover a industrialização do Nordeste, de maneira a reduzir as desigualdades entre esta região e aquelas economicamente mais desenvolvidas do País;

- 2) modernizar a agricultura regional, particularmente por meio de ações no Semiárido e na Zona da Mata nordestina, bem como nas áreas úmidas do interior do Maranhão;

- 3) preservar os recursos públicos federais direcionados para a região por meio da institucionalização da cooperação regional, evitando assim que eles fossem capturados pela cultura política tradicionalista;

- 4) planejar e coordenar as ações do governo federal, possibilitando uma unidade de propósito nas intervenções de suas instituições no Nordeste;

5) realizar estudos sobre a realidade nordestina, como forma de subsidiar a intervenção da União e dos estados;

6) e articular os interesses dos governos estaduais nordestinos, estimulando a cooperação no plano regional.

A Sudene representava, pois, o órgão de articulação e intermediação das reivindicações estaduais junto ao governo federal. Além disso, ela atuava de modo a organizar os governadores do Nordeste como um meio de redefinir as relações de poder dentro da federação brasileira, e também uma ação no sentido de não permitir, por parte desses governadores, ações isoladas. Nas palavras de Furtado (1959):

“A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos.” (FURTADO, 1959, p. 18)

Nesse sentido é que foi possível, durante a fundação da Sudene, o apoio total dos governadores de estados da Região Nordeste, com uma série de alianças políticas, dentro do federalismo, que foram estabelecidas, conforme ressalta Celso Furtado. Importante considerar que até mesmo forças políticas opostas foram articuladas de modo a favorecer a implantação do órgão:

“Quando me convidou para pensar a Instituição, Juscelino disse: ‘É preciso fazer alguma coisa pelo Nordeste’. A região atravessava uma grave crise. A seca de 1958 foi medonha. Então, pensamos a Sudene. Só podíamos fazer algo novo se tivéssemos a participação dos governadores, que eram, em parte, de partidos de oposição. O governador de Pernambuco, Cid Sampaio, da UDN, e o governador da Bahia, Juracy Magalhães, eram da oposição. Tive de explicar para Juscelino que era preciso dividir o poder com os governadores. A Sudene ficaria acima das elites partidárias, a fim de haver a participação dos governadores. Só eles poderiam dar força à Sudene no Congresso. E assim foi. A criação da Sudene foi um milagre; quebrava um pouco o sistema federativo brasileiro, pois era um poder novo, de âmbito federal. Os governadores participavam das decisões do governo federal e ajudavam a alocar os investimentos. Isso só foi possível em circunstâncias muito especiais.” (FURTADO, entrevista, 2002, p. 22-23).

Essa necessidade do apoio dos governadores de estado surgia também como uma necessidade de transformação da própria identidade nordestina, transformação mesmo na estrutura sociocultural da sociedade, ressaltando os valores de cooperação, a fim de enxergar o Nordeste como uma construção em curso, suplantando antigos padrões tradicionais e, assim, se integrando com as demais regiões do Brasil. Nos dizeres de Furtado (1999), havia que se “cimentar a unidade regional”.

A Sudene movia-se entre dois espectros principais: em primeiro lugar, deveria obter o aval do governo federal para arbitrar os conflitos do Nordeste e, concomitantemente, deveria ter o apoio dos governadores para liderar negociações com o governo federal. O Conselho Deliberativo da Sudene era bem eclético quanto à sua composição: deveria ser constituído por um representante de cada um dos governos situados na área de atuação da Sudene, por representantes do governo central, pelo secretário de Desenvolvimento Regional, pelo representante do Banco do Nordeste, por empresários e por trabalhadores. Oliveira (1995) destaca que o nascimento da Sudene era uma verdadeira “revolução federativa”:

“No caso da Sudene, pode-se falar de uma revolução federativa: criou-se uma instituição regional, plena de poderes, na qual tinham assento, voz e voto decisivos os governadores dos estados da Região Nordeste (fortalecida com a inclusão do Maranhão e de Minas Gerais), ao lado de representantes dos principais ministérios e bancos do governo federal, incluído o Estado-Maior das Forças Armadas. Durante um breve e luminoso tempo, a revolução federativa, animada pelo movimento social e político que lhe dera origem, havia conseguido propor um novo federalismo e chegado à prática de uma política não retaliatória entre os estados nordestinos, ao mesmo tempo que anulava o clientelismo do governo federal em suas relações com os governos estaduais e municipais.” (OLIVEIRA, 1995, p. 84)

Nos anos iniciais, a Sudene atuava apenas na Região Nordeste; no entanto, com o passar do tempo, incluiu as áreas do chamado “Polígono das Secas”, as quais eram Minas Gerais, o território de Fernando de Noronha, o Vale do Jequitinhonha e o norte do Espírito Santo.

Entretanto, o golpe militar de 1964 foi certeiro tanto na autonomia da sociedade civil, enquanto uma instância de debates, como com relação às instituições; neste sentido, a Sudene passa a integrar-se aos planos dos militares, os quais visavam um crescimento acelerado do País, tarefa amparada por meio

dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDS). O Nordeste cresceu, isto é verdade, porém acompanhou a tendência do restante do Brasil. Nessa fase dos PNDS, a ênfase do desenvolvimento voltava-se para os grandes complexos industriais, a exemplo da implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco, o Polo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Polo Têxtil e de Confecções de Fortaleza, no Ceará, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco, em Petrolina, o Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu, no Rio Grande do Norte, além de diversos outros empreendimentos nas cidades nordestinas.

Todavia, a industrialização que antes era prevista para ser apenas regional passa a ser nacional e o planejamento inicial de um centro autônomo de expansão manufatureira se altera nesse novo contexto. Os principais grupos do Centro-Sul passaram a migrar para a Região Nordeste a fim de duplicar suas produções, implantando fábricas e unidades produtivas. Assim, a tentativa de integração do Nordeste com as demais regiões da federação tornou-se cada vez mais complexa.

O enfraquecimento da Sudene se deu de maneira gradual até sua total extinção, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001. Tal movimento teve repercussões imediatas para o conjunto da federação: “Na prática, a progressiva retirada do governo federal das ações discricionárias não levou à saudável hegemonia do mercado, como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas rapidamente preenchido pela ação dos grupos regionais.” (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 113).

A extinção formal das agências de desenvolvimento como a Sudene e a Sudam também representou um grande passo para que, de fato, a guerra fiscal se tornasse prática corriqueira. Um dos efeitos deletérios dessa guerra é que ela vem ressaltar a assimetria regional e, na maioria das vezes, promove uma piora no quadro de desigualdade regional. Esta prática instalou-se em um período em que a economia brasileira abria-se à iniciativa de grandes grupos econômicos internacionais e aprofundava sua inserção global:

“A abertura ensejou a condição econômica para a escalada da guerra fiscal, na medida em que atraiu o fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no País. Parcela relevante da guerra fiscal tem a ver com a disputa por projetos industriais de origem externa, sendo os mais visíveis os da indústria automobilística.” (DULCI, 2002, p. 03).

Portanto, a guerra fiscal se fortaleceu exatamente na ausência do Estado, na medida em que não existem mais instituições capazes de promover o desenvolvimento regional, contornando as desigualdades intrínsecas à federação brasileira; em contrapartida, os estados decidiram por si só promover importantes concessões às empresas multinacionais, com uma série de incentivos fiscais, fator que acaba também por penalizar os empreendimentos nacionais. Enquanto as empresas estrangeiras geralmente recebem concessões diversas, os empresários nacionais queixam-se da carga tributária que os compete, alegando que as mesmas são onerosas demais em comparação com o que comumente pagam as empresas internacionais, instaladas via incentivos estatais (COLOMBO, 2008).

Por meio do mecanismo da “guerra fiscal” – ou “guerra de lugares”, como preferem alguns economistas –, os estados renunciam parte das receitas futuras de impostos, realizam gastos (no presente) de infraestrutura necessária às exigências feitas pelas empresas internacionais para se instalarem e tornam-se permanentemente reféns da possibilidade de a empresa instalada mudar de planos e mover-se em direção a outras partes do território nacional onde os incentivos (fiscais, financeiros, creditícios etc.) lhe parecerem mais favoráveis.

Assim, esse processo acaba por distorcer os princípios federativos, como adverte Diniz (2000, p. 343): “Nessa guerra, ganham os estados mais desenvolvidos, com melhores condições locais e maior cacifê financeiro e político. Isto seguramente agravará as desigualdades regionais”. A passagem abaixo corrobora a ideia aqui desenvolvida de que tal mecanismo é uma maneira de contrabalançar a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento regional, como salienta Carvalho (2001, p. 168): “A ausência de política regional federal retirou das negociações entre os governos federal e estaduais o principal ponto de discussão, fazendo com que os estados percebessem que não teriam ajuda federal e deveriam conseguir por conta própria novos investimentos”.

Após todo esse cenário acima descrito, houve a insurgência de uma corrente intelectual que aponta que não existem mais no Brasil políticas nacionais de desenvolvimento regional (BACELAR DE ARAÚJO, 1997, 1999, 2000; PACHECO, 1996). Portanto, uma questão se faz, então, essencial: o que terá restado de todas essas heranças de intervenção estatal no Nordeste? Estará a região fadada apenas aos incentivos de grandes complexos privados? Podemos ir além: a política está entregue à economia? E o papel do Estado? Não existem mais políticas para a região que, para o conjunto da federação, é a mais desigual?

Delegar o desenvolvimento de uma região somente à iniciativa privada é delegar a falência do próprio Estado. Além disso, comungamos da ideia de que as instituições importam (NORTH, 1990) e se elas existem dentro do Estado, e se elas permanecem ao longo do tempo, é porque algum tipo de atividade possuem. Qual seria, então, o papel das instituições brasileiras no combate às assimetrias regionais? Neste sentido, a seguir discorreremos a respeito da iniciativa do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso para o desenvolvimento da Região Nordeste.

### **O governo Fernando Henrique Cardoso e o Nordeste: o Projeto Áridas<sup>4</sup>**

Apesar de as questões regionais terem um tratamento residual por parte do Estado brasileiro, pudemos mapear algumas iniciativas de desenvolvimento do Nordeste, a exemplo do Projeto Áridas. Este “Projeto Áridas – uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste” nasceu do Ministério da Integração Nacional e da Secretaria da Presidência da República, com uma parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Contou com uma série de estudos, subdivididos em temas de relevância, que foram desde análises sobre a região, com especificidades sobre o solo, a água, a vegetação, até debates sobre como seria o financiamento do projeto. Data do ano de 1995 – portanto, do primeiro mandato do presidente FHC. Ele previa, em poucas palavras, um desenvolvimento sustentável e a longo prazo para o Nordeste do Brasil.

Uma palavra-chave importante para esse projeto e que tem forte relação com o federalismo é a descentralização, pois cada estado e cada município do Nordeste ficaria incumbido de promover as mudanças necessárias a partir das deliberações que viriam do governo federal. Nas palavras de Lima:

“Há decisões nacionais, como a criação e consolidação do Sistema Público de Emprego, a definição de políticas e a alocação de recursos para infraestrutura econômica e social. Outras, semelhantes, terão caráter regional e serão objeto de deliberação em fóruns nacionais e regionais. Outras, ainda, serão estaduais, municipais ou envolverão uma pequena comunidade.” (LIMA, 1995, p. 5)

---

<sup>4</sup> Primeiramente cabe um comentário a respeito desse projeto. Não nos compete aqui mensurarmos a eficácia do Projeto Áridas, nem tampouco fazermos uma apologia ao governo FHC. Nosso intuito é bem maior: saber, de fato, o que resta ao Nordeste, da parte do Executivo Federal, na implantação de políticas públicas; mais do que isso: queremos desvendar o desenho federativo brasileiro, a partir das já tão sabidas desigualdades regionais.

O projeto previa modificações importantes na Região Nordeste até o ano de 2020. Alguns objetivos mais gerais eram:

- Programas de educação e qualificação para os trabalhadores;
- Investimentos públicos na área de infraestrutura econômica e social;
- A criação do Sistema Público de Emprego.

Tais objetivos seriam alcançados, como já salientado acima, por intermédio de ações descentralizadas, que visavam principalmente atingir o crescimento econômico, a criação de empresas e o apoio à pequena produção, ações que pudessem atingir não somente as áreas de dinamismo econômico, como também aquelas consideradas críticas.

O apoio às micro, pequenas e médias empresas seriam importantes para a geração de empregos na região, e, portanto, era tarefa do Áridas estimular. Este estímulo envolvia programas de capacitação, simplificação das exigências legais para a instalação e operação e redução da carga fiscal. Com relação ao desenvolvimento de áreas promissoras e também críticas, o projeto previa a expansão de polos de modernidade e também a reestruturação produtiva nos espaços de exploração agrícola em áreas pouco desenvolvidas. Além disso, o Áridas entendia o desenvolvimento como uma ação global e que, portanto, deveria estimular políticas sociais de longo alcance, como habitação, saúde, saneamento, educação, qualificação, combate à pobreza etc. Um último ponto importante também a ser considerado é que o projeto previa ações voltadas ao combate à seca na região, programas emergenciais, mas que deveriam, com o tempo, ser transformados em programas permanentes.

Um ponto bastante discutido, dentro do projeto Áridas, foi a geração de emprego e renda, buscando, para isso, a consolidação de um sistema integrado de atendimento ao desempregado. Era o chamado Sistema Público de Emprego. A grande questão a ser resolvida era: como eliminar o desemprego e o subemprego, criando empregos para os futuros participantes do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, inserir a região competitivamente na economia nacional e mundial e ainda conviver com uma inexorável reestruturação produtiva que deve trazer consigo grandes aumentos de produtividade do trabalho em todos os setores?

A Região Nordeste, quando comparada com as demais, é bem peculiar: 45% da população de mais de 50 anos de idade não lê nem escreve. Na faixa mais produtiva, dos 15 aos 49 anos, o índice sobe para 31%. Além disso, o

desemprego na região também apresenta os piores índices, quando comparado com o conjunto da Federação. Nesse sentido, o Sistema Público de Emprego previa:

- Ação integrada nas áreas do seguro-desemprego, da formação profissional e da intermediação da mão de obra;
- Ações dirigidas para programas de capacitação de mão de obra para a criação e gerenciamento de empresas;
- Ações e financiamentos orientados para programas de geração de emprego e renda, particularmente criação de micro, pequenas e médias empresas organizadas como cooperativas ou empresas associativas;

Um ponto importante destacado no projeto Áridas é que ele ressaltava a importância da retomada da intervenção estatal no desenvolvimento regional, associado à iniciativa privada, uma vez que considerava que só o poder público é incapaz de lidar com as enormes desigualdades da região; seria, assim, uma maneira de superar as distorções do mercado, garantindo a sustentabilidade dos programas voltados à população. Alguns outros pontos apontados pelo Áridas que justificavam a intervenção estatal eram:

- Vários diagnósticos dos problemas da economia nordestina indicavam que sua estrutura produtiva de base estreita precisava ser expandida e diversificada para gerar os postos de trabalho necessários para a absorção dos desempregados;
- Constatou-se que o investimento privado na região depende do investimento público e os dois crescem concomitantemente; o Estado, segundo o Áridas, deveria então investir para estimular o crescimento, alavancando, também, os investimentos privados;
- O Áridas considerava que a descentralização e a interiorização dos investimentos eram importantes para a geração de emprego e renda; tais objetivos poderiam ser alcançados se fossem liderados pelo investimento público, especialmente quando realizado pelos municípios mais dinâmicos da Região Nordeste, por meio de programas estaduais, municipais e de projetos comunitários, com recursos federais.

Ao lado desses investimentos estatais, vários outros projetos estruturadores – assim chamados para dar sustentação às políticas sociais mais abrangentes – deveriam ser estabelecidos. O que os formuladores do projeto Áridas entendiam

por projetos estruturadores eram aqueles voltados para as seguintes áreas:

- Infraestrutura econômica (energia, turismo, transporte). Era prevista a retomada da Ferrovia Transnordestina com os trechos Suape – Salgueiro – Petrolina;
- Infraestrutura social – ênfase na educação, saneamento e habitação;
- Outros elementos também eram considerados primordiais, como a reestruturação fundiária e a irrigação – ou seja, a elaboração de uma política de recursos hídricos foi também realizada pelo Projeto Áridas.

No entanto, apesar de prever uma forte intervenção do Estado, o projeto não deixava de abordar e estimular o setor privado. Mas isso não está muito claro no texto do Áridas, que especifica apenas que a interiorização das empresas privadas estimulará novos incentivos por meio da ação pública e ainda de outros fatores de atração de investimentos, fora os já existentes incentivos fiscais e creditícios. Além disso, o projeto previa um amplo sistema de irrigação privada a partir da definição de uma política de recursos hídricos.

Entretanto, a grande inovação do Projeto Áridas é com relação à criação do Sistema Público de Emprego (SPE), que seria o resultado da combinação dos programas de geração de emprego e renda, apoio à pequena produção rural, micro e pequena empresa e setor informal e trabalho autônomo. O SPE, na visão dos seus formuladores, seria muito mais eficiente que os outros sistemas existentes (Sebrae, Sine etc.), pois não se limitaria a atender apenas o setor formal. Nas palavras de Lima:

“O SPE deverá coordenar nacionalmente, em articulação com estados, municípios e sociedade civil, ações relacionadas aos programas de geração de emprego e renda, desde o financiamento até a implantação dos empreendimentos, participando ativamente: da capacitação, da orientação aos agentes financeiros, da busca de formas de oferecer garantias às instituições financeiras envolvidas, da distribuição das tarefas entre os vários atores envolvidos, que são os Conselhos Nacionais (CODEFAT, CNT e outros), as instituições financeiras envolvidas (BNDES, BNB, BB, Senai, Senac, Senar, Sebrae, Sine, universidades e outros órgãos da sociedade civil).” (LIMA, 1995, p. 23)

O setor trabalhista no Nordeste apresenta-se bastante comprometido à medida em que existem, segundo os pesquisadores do Áridas, subespaços que não se articulam entre si, mantendo pouca relação com o restante da economia

da região. Exemplos desses subespaços seriam a cultura de grãos, no cerrado da Bahia e Maranhão, o eixo petroquímico, na Bahia, o polo têxtil do Ceará, o complexo minerometalúrgico do Maranhão, entre outros. Portanto, para a integração dessas regiões dinâmicas com as demais regiões carentes da região seria implantado, segundo o Projeto: uma adequada infraestrutura econômica e social, recursos hídricos, irrigação, reestruturação fundiária e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

Para as chamadas *áreas críticas*, que incluíam extensões do Semiárido, parte da Zona da Mata, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e a região cacauieira do sul da Bahia, era previsto um sistema emergencial de emprego; para o Semiárido, ações como estímulo à agricultura de sequeiro, política de recursos hídricos, de irrigação, fariam parte do nascimento de cooperativas na agricultura. Tudo isso partindo da concepção de *desenvolvimento endogenamente propulsionado*.

Todas as ações acima delimitadas seriam implementadas por intermédio de deliberações municipais: “O município é a unidade basilar de várias ações a serem desenvolvidas pelo Áridas e, muito especialmente, daquelas que visam à geração de emprego e renda” (LIMA, 1995, p. 29). Neste sentido, o elemento federativo estava no centro das decisões do Áridas, com destaque para a descentralização:

“A participação para a tomada destas decisões é maior nos municípios, pois que é mais direta aí, em contraposição à participação representativa, e, portanto, indireta, nas demais esferas deliberativas. E as ações concretas de política social (construir um hospital, distribuir merenda escolar) e de empreendimentos econômicos envolvendo investimento público ou privado (construir uma estrada, reflorestar uma área, instalar uma empresa) ocorrem nos municípios.” (LIMA, 1995, p. 30)

Os municípios seriam responsáveis também pela utilização dos recursos do Sistema Público de Emprego, que seria formado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo Constitucional para o Nordeste (FNE); para os formuladores do Áridas, dessa maneira haveria condição para a atração de investimentos privados, promovendo a interiorização das empresas, em municípios eficientes e dinâmicos. As áreas de atuação do Sistema Público de Emprego abarcariam: a intermediação de mão de obra, de formação profissional, de geração de emprego e renda e de seguro-desemprego.

A chamada *área de intermediação*, ressaltada no texto do Áridas, era a instância por meio da qual o trabalhador seria encaminhado para a reciclagem e

capacitação para a formação profissional. Previa-se, para a complementação do aparato para a criação de empregos, a recuperação dos Sines. Já a *área de formação profissional* contaria com a reestruturação de órgãos como Senai, Senac, Senar, Sebrae, a fim também de capacitar o trabalhador. A *área de seguro-desemprego* utilizaria este benefício para amparar o trabalhador em qualquer eventualidade, recolocando-o no mercado de trabalho em um curto prazo de tempo. E, finalmente, a *área de geração de emprego e renda*, assim como as demais, apresentava-se, no projeto, bastante vaga, dando margem a diversas interpretações. Todas as estratégias previstas pelo SPE são bastante óbvias, mas pouco detalhadas, restando, portanto, diversas lacunas a serem preenchidas.

Cabe, pois, uma pergunta bem pertinente: quais as fontes de recursos que seriam disponíveis para esses empreendimentos?

O Projeto Áridas contava com recursos do BID, BIRD, FIDA e de outros organismos internacionais de financiamento; na área de geração de emprego e renda (aquela bem vaga em seus termos), os recursos viriam do FGTS e do FAT, além dos fundos de pensão, do BNDES, do Banco do Brasil, do BNB e do FNE. Não se especifica, pois, quais os percentuais que tais organismos financiariam. Eles são, novamente, vagamente citados no texto do Projeto, sem a devida especificação dos montantes a serem financiados.

### **Os efeitos do Projeto Áridas: houve melhoria para o Nordeste?**

O Projeto Áridas, aqui grosso modo apresentado, representou uma tentativa de repensar um Nordeste de uma maneira talvez bastante ambiciosa, mas um Nordeste moderno, estruturado e consistente com as regras ditadas pelo mercado. Composto por sete grupos de trabalho, o Projeto reuniu um corpo intelectual para pensar formas inovadoras e consistentes de desenvolvimento. Os grupos de trabalho eram assim divididos: GT1, Recursos Naturais e Meio Ambiente; GT2, Recursos Hídricos; GT3, Recursos Humanos; GT4, Organização Regional e Agricultura; GT5, Economia, Ciência e Tecnologia; GT6, Políticas de Desenvolvimento e Modelos de Gestão; e GT7, Integração com a Sociedade.

Prevvia, portanto, um plano realmente estruturado de maneira global, respeitando a sustentabilidade, termo bastante discutido na época de seu planejamento. Leão de Andrade (1995) realizou um estudo bastante curioso sobre a eficácia do Projeto Áridas em dois estados diferentes: Ceará e Rio Grande do Norte. Segundo a autora:

“Não há dúvidas acerca da importância do projeto Áridas para o enfrentamento desse desafio, tanto do ponto de vista da formação de um corpo técnico que repensou o desenvolvimento da região, aprofundando a discussão sobre a sustentabilidade no Nordeste, quanto do ponto de vista da criação e aperfeiçoamento de uma metodologia de trabalho baseada no princípio da descentralização e da participação da sociedade na formulação de planos e programas de ação.” (LEÃO DE ANDRADE, 1995, p. 25)

E mais:

“O processo de elaboração dos planos em cada um dos estados teve muito de novo, na medida em que saiu da discussão limitada dos gabinetes para discussões abrangendo diversos setores da sociedade interessados e comprometidos com as estratégias de desenvolvimento a serem adotadas. Não há dúvidas sobre um certo elitismo ainda predominante nesse processo de discussão, e sobre a ausência dos chamados setores ‘subalternos’ da sociedade local. Chamou a atenção, também, a não participação das unidades municipais de governo, principalmente no Rio Grande do Norte, onde o governo de estado era o grande protagonista e onde a necessidade de descentralização das ações ainda não havia sido introduzida no projeto de reforma do Estado. No entanto, o espaço de discussão foi, certamente, ampliado.” (LEÃO DE ANDRADE, 1995, p. 25)

Porém, segundo Leão de Andrade, enquanto no estado do Ceará o Plano de Desenvolvimento teve o Estado como o grande protagonista, no Rio Grande do Norte a formulação do plano não passou de um exercício de planejamento, sem qualquer efeito prático nas ações do governo (LEÃO DE ANDRADE, 1995). No entanto, essa diferença de aplicação do Projeto Áridas nos dois estados pesquisados por Leão de Andrade (1995) tem um elemento político forte:

“É preciso entender, no entanto, que para o governo do Ceará (gestão Tasso Jereissati) a adoção de uma nova perspectiva de desenvolvimento é parte de um processo de renovação das práticas e das estruturas políticas locais. O novo modelo de desenvolvimento proposto a partir dali, ganha uma dimensão estratégica para o processo de renovação dos chamados ‘governos da mudança’. A dimensão política do plano é assegurada com a introdução de novos parceiros e com um intenso processo de organização da sociedade que favorece e dá sustentação ao projeto defendido pela coalizão governista. É visível no Ceará uma inversão de prioridades e uma focalização na área social, com destaque para ações estruturantes em educação e saúde, assim como o enfrentamento de velhas questões como a da água.” (LEÃO DE ANDRADE, 1995, p. 26)

Para o Rio Grande do Norte, em contrapartida, a coalizão governista, naquela época, apresentava-se de base tradicional, sendo difícil romper com antigos modelos de gestão. A autora aponta que há uma predominância de incentivos fiscais que visavam os investimentos econômicos, sendo difícil a implantação das medidas contidas no Plano Áridas.

O que se observa, portanto, é que o argumento central aqui desenvolvido é que o desafio do desenvolvimento do Nordeste é um desafio eminentemente político e concordamos com Guimarães (1995, p. 134), que diz: “Antes de buscar os argumentos técnicos para decisões racionais, deve-se encontrar a aliança política correta”. E este elemento político está expressamente composto não só com relação ao Projeto Áridas, mas também em todas as tentativas de mudanças no padrão de desenvolvimento do Nordeste.

A Sudene, por exemplo, nasceu fortemente apoiada em um acordo político com seus formuladores e os governadores nordestinos; a guerra fiscal, fenômeno também apontado acima, está sempre relacionada ao padrão governista dominante, onde o governante escolhe os percentuais a serem doados para as empresas instalarem-se em seus territórios. E assim foi, também, com o Projeto Áridas, que representou, dentre outras coisas, uma tentativa de modernizar o Nordeste a partir de uma visão estruturada e devidamente estudada, mas que esbarrou em elementos políticos para sua verdadeira eficácia.

Esse projeto, como já ressaltado acima, data do ano de 1995. Mais adiante, em 1998, também no governo Fernando Henrique Cardoso, novas medidas emergenciais tiveram de ser tomadas, a fim de combater a grande seca que assolou a Região Nordeste. E é sobre este tema que discorreremos no tópico seguinte.

### **A seca de 1998-1999 no Nordeste e as medidas tomadas pelo governo FHC**

Em fins de 1998, uma grande seca atingiu o Nordeste brasileiro e exigiu, do então presidente em exercício, mecanismos emergenciais de intervenção.<sup>5</sup> A seca de então extrapolava as características meramente geográficas e se transformava, naquele momento, em uma questão política, pois se não fosse contornada rapidamente poderia ser derradeira para FHC, que, naquele momento, concorria à reeleição para seu segundo mandato. Assim, Fernando Henrique Cardoso utilizou-se de *mecanismos políticos* para traçar um plano emergencial para combater os efeitos dessa seca, pois, ao contrário, adeus reeleição!

<sup>5</sup> Todos os fatores políticos envolvidos no tema foram profundamente estudados por Maia Gomes (2001).

Os meios de comunicação, por sua vez, começaram a indagar e pressionar a ação do governo, questionando, principalmente, a rapidez com que as medidas eram tomadas. A revista *Veja*, na época, lançava tal questionamento nos seguintes termos:

“Com o fantasma da miséria e da fome rondando o Nordeste e o norte de Minas Gerais, é inacreditável que nenhum dos candidatos à Presidência da República tenha aparecido na região. Fernando Henrique Cardoso, que costuma ser associado pelos adversários a qualquer tipo de catástrofe natural que ocorra no Brasil, não apareceu no Semiárido nem ao menos para dar uma olhada. Depois que a imprensa noticiou a seca, o presidente anunciou na semana passada que, finalmente, irá ao Nordeste.” (REVISTA VEJA, 06/05/1998).

A mídia e a população pediam esclarecimentos da equipe governamental e exigiam medidas urgentes para a região. Neste sentido, as respostas por parte dos órgãos do governo começaram a aparecer, vindas principalmente da Sudene, que trocara de superintendente, passando o cargo a Sérgio Moreira, que anunciava, em 27/04/1998, notícias nada animadoras:

“O programa de combate à seca a ser implementado pelo governo federal deverá excluir dos benefícios diretos mais de 4,7 milhões de pessoas – metade da população atingida pela estiagem. Isso acontecerá porque, de acordo com estudo feito pela Sudene, essas pessoas já têm alguma cobertura do inss ou possuem alguma outra fonte de renda.” (FOLHA DE S. PAULO, 27/04/1998)

Aqui, portanto, nem se tratava mais de pensar em planos de desenvolvimento, mas de adotar medidas emergenciais para conter o avanço da seca. Para tanto, foi criado, então, pelo governo federal, o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, em junho de 1998, com a divulgação e implementação pela Sudene. O objetivo do Programa era assim descrito:

“Prestar assistência às populações afetadas pela seca, através da ampliação da oferta de água, alimento e renda aos trabalhadores, incluindo ações emergenciais nas áreas de educação e saúde, antecipando ações de caráter permanente, sobretudo na área de capacitação para a convivência com as características climáticas do Nordeste.” (Sudene, 1998, p. 7)

O programa assentava-se em uma comissão gestora, por meio da qual subordinavam-se comissões estaduais e municipais, todas relacionando-se entre

si e com a Secretaria de Comunicação e a Secretaria Executiva. Segundo Maia Gomes (2001), a função mais importante da comissão gestora era aprovar os planos de trabalho apresentados pelos estados. Sua composição, extensa e eclética, abrangia desde o superintendente da Sudene, que a presidiu, até representantes de organizações não governamentais e instituições da igreja.

Já as comissões estaduais tinham a função de acompanhar a execução do programa nos estados e aprovar os planos de trabalho apresentados pelas comissões municipais, além de exercerem funções de planejamento e controle. As comissões municipais eram responsáveis por ações como a execução direta do programa, além de possuírem a função de alistar os trabalhadores que seriam assistidos pelo programa.

A primeira ação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca foi a distribuição de cestas básicas. Em maio de 1998, as cestas atendiam a 411 municípios e com o programa, 1.235 municípios do Nordeste passaram a ser beneficiados com esses alimentos. Como ressalta Maia Gomes (2001), no auge do programa, no ano de 1998, foram distribuídas 3 milhões de cestas por mês, em 1.418 municípios localizados no Nordeste, no Vale do Jequitinhonha e no norte do Espírito Santo. Já em outubro de 1999, com o andamento do programa, o número de cestas básicas distribuídas atendia somente a 446 municípios, em seis estados do Nordeste.

Ainda para a melhoria da renda do trabalhador nordestino, o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca previa a abertura de frentes de trabalho, ou frentes produtivas, a fim de prepararem as populações do Nordeste a conviverem melhor com a estiagem, por intermédio de obras hídricas e também pela alfabetização destinada aos trabalhadores dessas frentes, visto que a maioria era analfabeta. O alistamento desses trabalhadores era feito pela Sudene, que considerava, por município, condições como a população, os índices pluviométricos, ocorrência de frustração da safra, atividades e obras em andamento etc. As áreas atingidas pelo Programa eram:

- Alfabetização/capacitação: educação ambiental, capacitação para a convivência com o Semiárido;
- Recursos hídricos: construção de cisternas e tanques; poços amazonas e cacimbões, construção de barragens, açudes, e construção e recuperação de adutoras;
- Saneamento básico: sistemas de abastecimento de água e esgoto, e instalações sanitárias domiciliares.

Em seu momento mais intenso, segundo Maia Gomes (2001), as frentes produtivas empregaram 1.192.716 trabalhadores, sendo que o gasto total com as obras foi de R\$ 1,232 bilhão. Em 1999, como já destacado acima, o programa passou a alistar 767 mil trabalhadores, com gastos de R\$ 600 milhões. “O valor da remuneração, que era de R\$ 80 por trabalhador/mês, em 1998 (sendo R\$ 65 pagos pelo governo federal e R\$ 15 pelo estadual), foi reduzido para R\$ 65 (R\$ 48 do governo federal; R\$ 12 do estadual).” (MAIA GOMES, 2001, p. 41).

Além das frentes de trabalho, houve a abertura de uma linha de crédito para produtores rurais na área da seca, via Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Estiagem. Os objetivos desse programa eram o fortalecimento da infraestrutura hídrica, da formação da reserva de alimentação animal, de produção de alimento para consumo humano e também para a manutenção de rebanhos. O Banco do Nordeste ficou encarregado de cobrar os encargos e juros do Programa: 6% ao ano para empréstimos que visavam despesas de investimento e 3% ao ano para o custeio, respeitando-se o prazo do pagamento, que era de até 12 anos.

O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca previa também o fornecimento de carros-pipa, além da instalação de poços tamponados e implementação de dessalinizadores nas regiões mais atingidas pela seca e carência de água. Outro programa específico foi criado para a perfuração dos poços tubulares, chamado de Prohidro-Emergência. Segundo Maia Gomes (2001, p. 43): “Até abril de 1999, a Sudene registrava 2.250 novos poços perfurados, 1.426 instalados, 1.015 recuperados e 91 dessalinizadores instalados, em 2.466 comunidades e 829 municípios. Um total de 806 mil pessoas teriam sido beneficiadas”. (MAIA GOMES, 2001, p. 43)

Uma outra inovação nas ações emergenciais na seca era com relação à saúde. Foram selecionados mais de 23 mil agentes comunitários, que trabalhavam em 940 municípios do Nordeste mapeando as famílias com dificuldade. Além disso, uma inovação também desse Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca foi a introdução de cinco linhas de ação para a educação. Um fato, entretanto, bastante curioso, pois a educação é um quesito que já deveria ter um programa específico e permanente, e não apenas ser incluída em um programa cujo caráter era, naquele momento, emergencial. Uma análise feita por Maia Gomes (2001, p. 46) assim resume os efeitos do programa: “No âmbito de seus propósitos limitados, porque emergenciais, o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca funcionou de forma satisfatória. Uma prova indireta disso é

a relativa ausência de denúncias e protestos contra o programa”. No entanto, o problema do programa em tela é que ele não teve continuidade ao longo do tempo, característica que tem sido frequente em todos os programas para o Nordeste.

### **Qual o saldo deixado pelo governo FHC para as questões regionais?**

Os programas acima apontados, tanto o Projeto Áridas, quanto o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca de 1998/1999 foram realizados no primeiro governo FHC. No entanto, o que mais tomou a cena do governo em tela foi o final do seu segundo mandato, em que houve a extinção da Sudene. Extinção que colocou, naquele momento, um ponto final na discussão sobre políticas regionais no Brasil e encerrou a gestão FHC com resultados nada animadores no tocante ao combate às desigualdades existentes no federalismo brasileiro.

O discurso utilizado pelo Estado brasileiro naquele momento, representado na figura de FHC, era que a instituição foi extinta pela corrupção que havia com relação à utilização do Finor (Fundo de Investimento), que era mantido pela Sudene.<sup>6</sup> Assim, em 2 de maio de 2001, por meio de uma medida provisória assinada pelo presidente da República e por Fernando Bezerra, ministro da Integração Nacional, houve a extinção formal da instituição. Em seu lugar instalou-se a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), que só começou a existir formalmente em 13 de fevereiro de 2002 – portanto, quase um ano após a extinção da Sudene.

O fundo responsável pelo desenvolvimento do Nordeste passava a ser, portanto, o FDN (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste), composto pelo orçamento geral da União e do retorno dos empréstimos gerados pelo próprio Fundo. Evandro Avelar, empossado por Fernando Henrique Cardoso, passava a ser o diretor geral da Adene, que tinha a missão de implantar os mecanismos de controle para garantir a implantação eficaz dos investimentos na região.

No entanto, a atuação da Adene foi totalmente tímida, ou quase nula, com relação a projetos eficazes de desenvolvimento no Nordeste. E não dava mais tempo, pois o governo FHC já tinha chegado ao fim. Restava, naquele momento, a esperança de que os debates sobre a questão regional fossem reiniciados com a posse do novo presidente, Luis Ignácio Lula da Silva.

<sup>6</sup> A tese de que a extinção da Sudene se deu em virtude das denúncias de corrupção foi veementemente derrubada na tese de doutorado de Fernanda Ferrário de Carvalho (2006).

Extinguiu-se a Sudene, criou-se a Adene, e nada mudou. O federalismo permaneceu com as desigualdades regionais inerentes desde a sua criação. O Nordeste ainda espera por alguma solução, apesar de, quando comparado ao PIB de outras regiões, como o Norte, por exemplo, apresentar números mais animadores, como mostra a Tabela 1:

**Tabela 1. Participação das regiões no PIB do Brasil (1998-2002)**

<b>Regiões</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Norte	4,48	4,45	4,60	4,76	5,04
Nordeste	13,05	13,11	13,09	13,12	13,52
Sudeste	58,16	58,25	57,79	57,12	56,34
Sul	17,48	17,75	17,57	17,80	17,66
Centro-Oeste	6,84	6,45	6,95	7,20	7,44
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: IBGE.

Apesar de tais números, para o conjunto da Federação, a região Nordeste carece de diversas medidas estruturais, como a continuidade de programas e projetos voltados ao atendimento de seu desenvolvimento.

### **Considerações finais**

Este trabalho procurou mapear os principais acontecimentos ligados às políticas de incentivo ao desenvolvimento regional, no governo Fernando Henrique Cardoso. Foi um governo que iniciou-se com um projeto sério, amplo, pensando por diversos intelectuais – o Projeto Áridas, discutido neste estudo. Depois o mesmo governo foi surpreendido pela grande seca, ocorrida ainda no final de seu primeiro mandato, em 1998, que exigiu uma mobilização do Estado para combater esse evento climático de tão severas proporções para a região. Mais adiante, a extinção da Sudene e criação da Adene assinalou, por fim, a tônica desse período, marcado por grandes turbulências e por poucas iniciativas para combater as desigualdades regionais na Federação brasileira.

No entanto, convém ressaltar que, a despeito de nossas indagações no início deste trabalho, existem, por parte do governo federal, algumas tentativas de tornar o Nordeste menos problemático do ponto de vista social, e o Projeto Áridas foi um exemplo consistente disso. Porém, a verdadeira implantação das

políticas públicas tem, além da vontade do governo federal, uma outra forte barreira a ser enfrentada, que é a articulação com todas as esferas federadas, ou seja, toda e qualquer política oriunda do Executivo deve passar pela implantação nos estados e também nos municípios. Foi assim com o Projeto Áridas, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, e será assim com diversas outras tentativas de desenvolvimento nordestino, nos governos subsequentes. Tomamos de empréstimo, por fim, a frase de Furtado, que dizia: “O problema do Nordeste é político”.

## Referências

### Livros

ANDRADE, M.C. *As raízes do separatismo no Brasil*. São Paulo: UNESP/EDUSC, 1999.

ÂNGELO DA SILVA, A.M. A efetividade dos fundos constitucionais de financiamento para o desenvolvimento regional. *In: Integração regional e políticas de coesão*. Ipea, 2008.

ARAÚJO, T.B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

DINIZ, C.C. A nova geografia econômica do Brasil. *In: VELLOSO, J.P.R. (coord.). Brasil, 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio, XII Fórum Nacional, p. 301-351, 2000.

ELAZAR, D.J. *American federalism: a view from the States*. Third Edition. New York: Harper & Row, 1984.

FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. *Celso Furtado entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

\_\_\_\_\_. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

GUIMARÃES, R.P. *O desafio político do desenvolvimento sustentável*. Lua Nova, 1995, n. 35.

LIMA, R. *Projeto Áridas – Nordeste: Uma estratégia para geração de emprego e renda*. Ipea: Texto para discussão n. 387. Brasília, 1995.

MAIA GOMES, G. *Velhas secas em novos sertões*. Brasília: Ipea, 2001.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma religião*. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

\_\_\_\_\_. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. *In: AFFONSO, R.B.A; SILVA, L.B. (orgs). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C.E.G. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Ipea/FUNDAP, 1998.

### Periódicos

ARAÚJO, T.B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *In: Estudos Avançados*, vol. 11, nº. 29, janeiro/ abril, p. 7-36. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 30, nº. 2, p.144-161, abr-jun. Fortaleza, 1999.

DULCI, O.S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *In: Revista Sociologia e Política*, nº. 18, jun. Curitiba, 2002.

### Dissertação, tese e monografia

CARVALHO, F.F. *A extinção da Sudene – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional do Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2006.

COLOMBO, L.A. *Federalismo e reforma tributária no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos (UFScar), 2008.

ISMAEL DE CARVALHO, R.E. *Nordeste: a força da diferença. As dificuldades na cooperação entre os governos estaduais no contexto federativo da Constituição de 1988*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa, 2001.

PACHECO, C.A. *A questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1996.

### Eventos

ARAÚJO, T.B. A relevância da Sudene no desenvolvimento regional. *In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coord). Seminário Internacional "Celso Furtado, a Sudene e o futuro do Nordeste".* Recife: Sudene, p. 167- 174, 2000.

ISMAEL DE CARVALHO, R.E. Sudene: o caso de uma arena política de desenvolvimento regional. *VII Encontro Regional de Economia, Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento.*

### Documento mimeografado

LEÃO DE ANDRADE. *Planos de desenvolvimento sustentável no Nordeste: uma análise comparativa.* Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mimeo, 1995.