



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Dinâmicas recentes do Nordeste brasileiro: reflexões sobre os novos determinantes da questão urbano-regional

**João Paulo Davi Constantino**  
Universidade Estadual de Campinas

**Railene de Souza Veloso**  
Universidade Estadual de Campinas

**Carlos Eduardo Pereira do Nascimento**  
Universidade Estadual de Campinas

**Jennifer Ribeiro da Silva**  
Universidade Estadual de Campinas

**Daniilo Severian da Silva**  
Universidade Estadual de Campinas

### Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

*Resumo. Este artigo tem por objetivo analisar as novas determinações da questão urbano-regional no Nordeste brasileiro a partir de três dimensões principais: das políticas implícitas e explícitas para a região, da dimensão das transformações na estrutura produtiva e das novas dinâmicas demográficas e migratórias. Destacamos que os antigos determinantes dessa questão, reflexos da formação histórica e de um processo de industrialização concentrador, conformaram uma estrutura urbana e regional específica no Nordeste, que resultou em fatores de expulsão da população para outras regiões do país e uma urbanização relativamente tardia. Os novos determinantes colocados em marcha, especialmente a partir dos anos 2000, apontam para uma nova dinâmica urbano-regional no Nordeste, que em muito se deve às transformações produtivas e às políticas implícitas de transferência de renda, valorização do salário mínimo e interiorização do ensino superior, para mencionar alguns. O movimento de expansão da fronteira agrícola e do agronegócio são ainda retratados para destacar a criação de "cidades agrícolas" e apontar a ainda forte relação do urbano com o rural na região.*

**Palavras-chave:** Nordeste; Questão urbana; Questão regional; Políticas implícitas.

### Recent dynamics of the Brazilian Northeast: reflections on the new determinants of the urban-regional question

*Abstract. This article aims to analyze the new determinations of the urban-regional issue in the Brazilian Northeast from three main dimensions: the implicit and explicit policies for the region, the dimension of the transformations in the productive structure, and the new demographic and migratory dynamics. We emphasize that the old determinants of this question, reflecting the historical formation and a concentrating industrialization process, conformed a specific urban and regional structure in the Northeast, which resulted in factors of population expulsion to other regions and a relatively late urbanization process. The new determinants set in motion especially from the 2000s, point to a new urban-regional dynamic in the Northeast. This owes much to the productive transformations and the implicit policies of income transfer, valorization of the minimum wage and internalization of higher education, to name a few. The expansion of the agricultural frontier and agribusiness are also portrayed to highlight the creation of "agricultural cities" and point to the still strong relationship between urban and rural dynamics in the region.*

**Keywords:** Northeast; Urban question; Regional question; Implicit policies.

### Dinámica reciente del Nordeste brasileño: reflexiones sobre los nuevos determinantes de la cuestión urbano-regional

*Resumen. Este artículo pretende analizar las nuevas determinaciones de la cuestión urbano-regional en el Nordeste brasileño a partir de tres dimensiones principales: de las políticas implícitas y explícitas para la región, la dimensión de las transformaciones en la estructura productiva y las nuevas dinámicas demográficas y migratorias. Destacamos que los antiguos determinantes de esta cuestión, reflejos de la formación histórica y de un proceso de industrialización concentrador, han configurado una estructura urbana y regional específica en el Nordeste, que dio lugar a factores de expulsión de población hacia otras regiones del país y a una urbanización relativamente tardía. Los nuevos determinantes puestos en marcha, especialmente a partir de la década de 2000, apuntan a una nueva dinámica urbano-regional en el Nordeste, que debe mucho a las transformaciones productivas y a las políticas implícitas de transferencia de renta, valorización del salario mínimo e internalización de la enseñanza superior, por mencionar algunas. La expansión de la frontera agrícola y la agroindustria también se retratan para destacar la creación de "ciudades agrícolas" y señalar la todavía fuerte relación entre lo urbano y lo rural en la región.*

*Palabras clave: Nordeste; Cuestión urbana; Cuestión regional; Políticas implícitas.*

## **Introdução**

A formação histórica do Nordeste lhe proporcionou uma urbanização geográfica e economicamente dispersa (CANO, 1989). A urbanização nordestina padeceu de frágeis estruturas produtivas terciárias, com uma herança social com grande excedente demográfico, estrutura fundiária perversa e agricultura retrógrada, o que resultou em fraca dinâmica de crescimento e uma industrialização debilitada. Deste modo, o contraste da herança social e de seu atraso rural, com a industrialização moderna realizada via políticas fiscais, corrobora a gravidade da heterogeneidade estrutural, vez que evidencia a complexidade de seu processo de urbanização, em que os níveis de subocupação, marginalidade e pobreza são os mais altos do país e situam-se entre os mais altos do capitalismo subdesenvolvido (CANO, 1989).

Considerando o período mais recente, tem-se que novas dinâmicas atuaram sobre a questão urbano-regional nordestina, como políticas implícitas e explícitas, modificando questões no que tange aspectos da estrutura produtiva, demográficos e socioeconômicos. Não alteraram, contudo, o padrão histórico de concentração da terra e os altos níveis de desigualdade. Os anos 2000 evidenciam esse padrão histórico com os aproveitamentos do agronegócio no cerrado nordestino e com a fruticultura irrigada em alguns pontos da região. Ademais, a forte relação entre agronegócio e urbanização é evidente tendo em vista sua posição e participação na ampliação da produção agrícola para exportação (MIRANDA, 2012).

Ainda que as políticas explicitamente regionais não tenham atingido os resultados esperados via políticas de desenvolvimento regional ou através dos Fundos Constitucionais, as políticas de caráter nacional (políticas sociais e de infraestrutura) reverberaram sobre os recortes regionais, em especial o Nordeste, de modo que os níveis demográficos melhoraram, mesmo sendo ainda uma zona semiárida (a mais populosa do mundo). Fato que as intervenções no território não derivam do planejamento regional como política de integração nacional e elevação da renda, mas de demandas de grupos privados que acabam por determinar o ordenamento territorial mediante interesses particulares.

A economia do agronegócio e o acirramento dos conflitos de terras são exemplos disso. As transformações estruturais derivadas da globalização e da reestruturação produtiva redefiniram os papéis das cidades e a refuncionalização dos arranjos urbano-regionais. A célere urbanização do Nordeste alinhada às transferências de indústrias e as fronteiras agrícolas germinadas sob a égide das novas formas de acumulação de capital são processos alinhados aos padrões demográficos e da rede urbana e regional recentes apresentados por essa região.

Diante disso, o presente estudo tem como objetivo analisar as novas determinações da questão urbano-regional no Nordeste brasileiro a partir de três dimensões principais: das políticas implícitas e explícitas para a região, da dimensão das transformações na estrutura produtiva e das novas dinâmicas demográficas e migratórias. A metodologia pauta-se em referencial bibliográfico e no método exploratório-descritivo, usando dados secundários provenientes dos Censos Demográficos do IBGE e da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD).

O artigo está estruturado, além da introdução e das considerações finais, em três seções: a segunda analisa os determinantes pretéritos na questão urbano-regional do Nordeste, levando em consideração as bases de gestação dos processos de urbanização e industrialização da região; a terceira trata dos determinantes das dinâmicas urbano-regionais recentes do Nordeste analisando as políticas implícitas e explícitas e suas repercussões sobre a região, o desempenho industrial sob a estrutura produtiva regional e os aspectos demográficos (populacionais e migratórios); por fim, a quarta analisa a urbanização recente sob a ótica das transformações territoriais que envolvem a ampliação das áreas de fronteira agrícola na região Nordeste.

## 1. Antigos determinantes na questão urbano-regional do Nordeste

Ao longo do século XX, o Nordeste brasileiro passou por intensas transformações econômicas e sociais, sobretudo no que se refere ao processo de industrialização e urbanização. A região obteve uma série de políticas de desenvolvimento regional que buscaram dinamizar sua economia e melhorar seus indicadores sociais – que eram bastante inferiores à média nacional. Em um primeiro momento, as secas eram tidas como fator elementar para explicar os grandes problemas que a região enfrentava. Não à toa, as políticas regionais estavam focadas, sobretudo, na construção de grandes reservatórios e açudes.

Posteriormente, as políticas assumiram uma nova abordagem, buscando pensar em soluções que propiciassem elevação do bem-estar econômico e social da população nordestina, entendendo que os problemas da região estavam, na verdade, relacionados as heranças deixadas pela sua velha base agroexportadora – e não a problemas de ordem física e climática.

A formação da economia nordestina, que assumiu dois sistemas principais – o açucareiro e o criatório –, fornece elementos fundamentais para elucidar a forma como se deu a ocupação do espaço na região. A queda no preço do açúcar no mercado externo, a partir do século XVII, leva a economia nordestina a um longo período de instabilidade, com redução de sua renda per capita (FURTADO, 1998). Tendo como base o latifúndio (produção em larga escala, realizada em unidades autárquicas, com baixa monetização e com o domínio de grandes extensões territoriais) e a mão-de-obra escravizada, as bases da empresa açucareira não viriam a dar condições posteriores ao desenvolvimento da indústria, guardando uma “herança negativa” até os dias de hoje (PORTO, 2016).

Com este entendimento, o objetivo último das políticas deveria ser o desenvolvimento econômico, por meio do estímulo da renda, do emprego e da diversificação produtiva – cuja industrialização teria papel fundamental. Foi nesse contexto que Celso Furtado elaborou o documento “Uma Política de Desenvolvimento” para o Nordeste dentro do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959, um marco divisor em relação ao enfrentamento do problema regional no Brasil (CARVALHO, 2001). Enfatizou-se a necessária reestruturação econômica e social do Nordeste e a superação das desigualdades regionais, que se dariam por meio da industrialização e de uma transformação progressiva da economia das zonas semiáridas.

Em relação à política industrial, tinham-se três objetivos cruciais: *i)* empregar a massa populacional flutuante da região; *ii)* criar uma nova classe dirigente que pudesse estimular o espírito do desenvolvimento na região; *iii)* fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas que tenderiam a migrar. A estratégia de intensificação industrial partia da suposição de que apenas com a instalação de indústrias manufatureiras seria possível absorver grande volume de mão de obra na faixa litorânea (CARVALHO, 2001).

Finalmente, com vistas a cumprir as diretrizes formuladas pelo GTDN foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, sendo considerada a primeira experiência de planejamento regional do Brasil. Seu objetivo era corrigir as desigualdades regionais

que se ampliavam conforme se consolidava o processo industrial no país. No início, a autarquia buscou atuar na formação de quadros, na realização de estudos e pesquisas e na elaboração de políticas de incentivos e de infraestrutura, visando colocar em prática os planos de ação propostos pelo GTDN. Para cumprir com seu objetivo, ela atuou por meio de quatro Planos Diretores que orientaram as ações implementadas de 1961 a 1973 (CARVALHO, 2001).

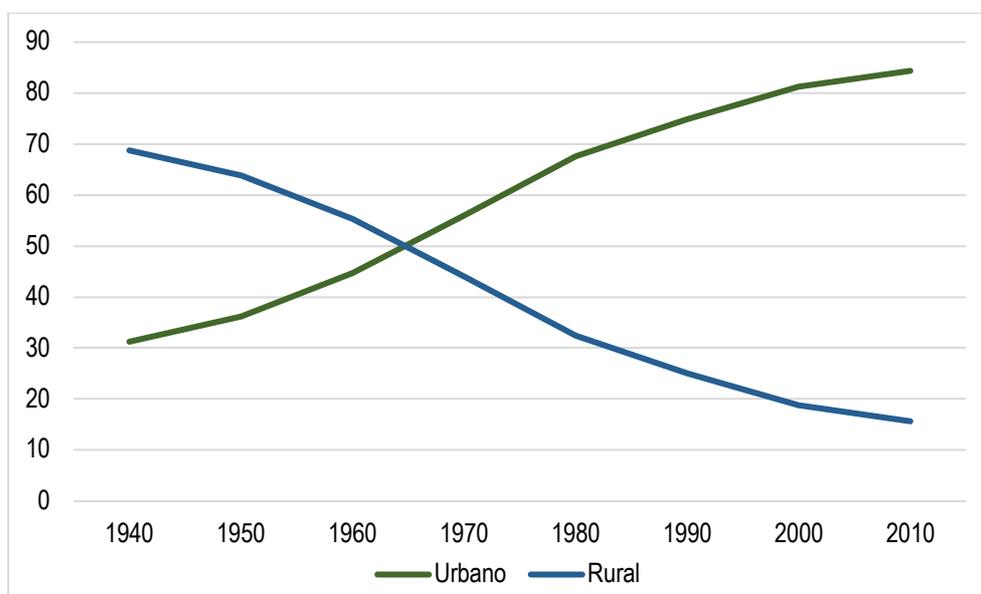
No entanto, com o golpe militar de 1964, a SUDENE começou a ser progressivamente esvaziada, dado que as políticas de desenvolvimento regional passaram a estar atreladas à estratégia de acumulação do centro econômico do país. Com isso, a problemática das desigualdades regionais foi abandonada, na medida em que a estratégia do Governo Federal passa a estar voltada para o processo de integração econômica e social do país, principalmente através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), criado em 1974. Em relação ao Nordeste, o plano possuía uma visão de industrialização diferente daquela proposta pelo GTDN, buscando integrar a economia nordestina à base produtiva nacional, visando a transformação da agropecuária nordestina por meio de uma modernização conservadora e, do ponto de vista industrial, estimularia a instalação de Complexos Industriais na região – ideia que havia ganhado força já em meados dos anos 1960 (CARVALHO, 2001).

Fato é que os investimentos públicos e os incentivos fiscais e financeiros (Sistema 34/18 e Finor) realizados pela SUDENE e pelos planos do governo militar – especialmente o II PND –, geraram frutos em termos econômicos, fazendo com que o Nordeste apresentasse crescimento econômico superior às outras regiões do Brasil a partir da década de 1960. Segundo Almeida e Araújo (2004), a expansão do PIB se deu a taxas anuais de 4,4% entre 1960 e 1969, e 9,4% entre 1970 e 1979.

Conforme Araújo (2002), o processo foi responsável por grande atração de investimentos privados não só por empresas locais, mas também nacionais e multinacionais, com crescente espaço para as atividades industriais. Havia ainda investimentos públicos realizados por grandes empresas estatais como a Petrobras (na Bahia e Rio Grande do Norte) e pela Vale do Rio Doce (Maranhão), complementados por créditos públicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Nordeste (BNB) (ARAÚJO, 1997). Esse conjunto de elementos contribuíram diretamente para o dinamismo econômico observado no Nordeste naquele período, que transformaram a região do ponto de vista econômico.

Assim, em meados da década de 1970 a economia nordestina apresentava cenário bastante diferente daquele observado anteriormente. A partir de então, o Nordeste passou a acompanhar o dinamismo do restante da economia brasileira, ingressando em uma nova dinâmica econômica marcada pelo crescimento do PIB regional e pelo aumento da diversificação produtiva, saindo da relativa estagnação que vivia desde o final do século XIX. Para se ter uma ideia do avanço industrial na região, o setor industrial possuía 12% na formação do PIB regional, o setor agropecuário 41% e o de serviços 47%.

Na questão urbana, as distintas formas de engajamento no processo de industrialização e de integração nacional geraram regiões com sociedades e culturas economicamente diversas, como aponta Cano (2011), e, portanto, uma diversificação do tecido urbano. O estudo dos principais determinantes do processo de urbanização da região nordestina está diretamente ligado à combinação dos fatores de expulsão da população dos quadros rurais, juntamente com os fatores de atração dos contingentes em direção às cidades litorâneas (VERGOLINO; DANTAS, 2005). A partir da Figura 1 é possível notar o intenso processo de urbanização nesse período, quando a população urbana ultrapassa a rural a partir da década de 1960.



**Figura 1.** Percentual da população urbana e rural brasileira 1940-2010 (fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE).

De modo geral, nas décadas de 1970 e 1980 o Brasil sofreu um intenso processo de êxodo rural. Quanto a isso, Ojima (2014) atenta que a mecanização da produção agrícola expulsou trabalhadores do campo que se deslocaram para as cidades em busca de oportunidades de trabalho, tendência que ainda hoje se mantém, mas com menos intensidade. No entanto, a estrutura agrária nordestina, com grande concentração na pequena propriedade familiar (na faixa do Agreste), cooperou para manter a força de trabalho no campo e controlar o ritmo do êxodo rural. O baixo rendimento e produtividade do setor agrícola limitaram a repulsão dos habitantes rurais, ao passo que o insuficiente desenvolvimento do mercado regional restringiu a atração exercida pelas cidades (OJIMA, 2014).

Tem-se assim que o ritmo acelerado da urbanização e sua profunda compressão no tempo está relacionado, em nosso país, como um processo histórico específico associado ao desenvolvimento de um sistema produtivo mobilizado em grande parte pelo crescimento industrial. As mudanças na estrutura econômica e social levaram a maioria dos habitantes a viver nas cidades, num período marcado pelo desenvolvimento da indústria enquanto motor de acumulação e pela presença do Estado, ora em período democrático, ora em regime militar (DAVIDOVICH, 1988).

O caráter da urbanização em meados do século XX pode ser observado em três dimensões específicas: o crescimento da população urbana, a estrutura produtiva e a situação da renda do conjunto urbano. Quanto ao primeiro, a urbanização reflete um processo de concentração populacional com a multiplicação de novos núcleos urbanos e o aumento dos já existentes. Ocorre um duplo movimento, sendo o primeiro o de metropolização, apoiado na industrialização e fortemente concentrado em algumas áreas e o segundo o de expansão urbana para o interior conforme o capital busca novas oportunidades de acumulação. Já em relação à estrutura produtiva, a atividade industrial em termos de salário médio e emprego industrial encontra melhores níveis na região Sudeste, especialmente em São Paulo. A análise da renda revela a polarização que ocorre entre as rendas das regiões menos industriais e urbanas como as do Nordeste, em comparação com os centros urbanos de maiores rendas do Sudeste (DAVIDOVICH, 1988).

À medida que avança, a urbanização toma outros contornos, mudando sua adjetivação de “problema urbano” para “caos urbano” (CANO, 2011). O regime autoritário imposto a partir de 1964 deixaria de lado diversas questões no tocante a reforma agrária e a questão urbana, em que pese a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). O “milagre econômico brasileiro”, por outro lado, acelerou a modernização da agricultura, ainda que combinada com o velho atraso oligárquico, provocando um novo fator de êxodo rural. De acordo com Cano (2011), ainda que o período seja

marcado pelo reconhecimento das disparidades regionais e pelos investimentos do Estado na região nordestina, a região expulsou cerca de 2 milhões de pessoas somente na década de 1970.

A crise fiscal e financeira que ocorreu na década de 1980 levou à desaceleração da economia, fazendo com que o PIB declinasse para 4,3% nesta década e 2,6% na década de 1990. Com os investimentos, o movimento foi similar: taxas mais altas nas décadas de 1960 e 1970 (14,2% e 12,3%, respectivamente) e mais baixas nas décadas de 1980 e 1990 (4,3% e -1,7%) (GUIMARÃES NETO, 2004). Em 1985, o cenário era outro: o setor industrial alcançou a marca de 30%, apesar de cair para 26% em 1999. O setor agropecuário sofreu queda de 16% em 1985 para 9,7% em 1999, enquanto o setor de serviços passou de 48,5% em 1975 para 53,7% em 1985 e 64% em 1999. O quadro geral, portanto, é que durante as quatro décadas de atuação da SUDENE, a economia nordestina vivenciou transformações substanciais em sua estrutura produtiva – ainda que tenha sofrido desaceleração após a crise dos anos 80 (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Novos determinantes entram em cena a partir do final do século XX. O cenário de avanço das políticas neoliberais dos anos 1990 desarticula a ação do Estado no que tange a questão regional e urbana, esvaziando diversas das políticas até então implementadas para a região Nordeste. Apesar disto, avanços foram feitos especialmente a partir da Constituição de 1988, como a criação dos Fundos Constitucionais (incluindo para o Nordeste), a introdução da função social da propriedade e, mais tarde, do direito à moradia como um direito social etc. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), regulamentado a partir de 2001, trará novos elementos progressistas para a questão urbana, fortalecidos a partir de 2003 com a criação do Ministério das Cidades. Os anos 2000 serão então marcados por novas políticas, especialmente a partir do retorno de governos progressistas, que terão impacto significativo na dinâmica urbano-regional nordestina. As políticas sociais do Governo Federal a partir de 2003 reverberaram positivamente sobre a região Nordeste, mesmo não sendo este o objetivo principal, culminando em melhores níveis econômicos e sociais, muito mais efetivas que as políticas regionais explícitas direcionadas a região.

## 2 Principais determinantes das dinâmicas urbano-regionais recentes no Nordeste

### 2.1 Políticas implícitas e explícitas

Organizando uma leitura do contexto econômico nacional com as dinâmicas territoriais do país, Brandão (2019) sugeriu uma caracterização pautada em cinco fatores que explicam, em alguma medida, como as regiões têm sido economicamente impactadas nas últimas duas décadas. São elas: *i)* a demanda global de *commodities*; *ii)* os investimentos realizados ou orientados pelo Estado nas infraestruturas econômicas; *iii)* a força inercial dos fatores de aglomeração e urbanização e as externalidades positivas daí resultantes; *iv)* investimentos pontuais restritos à atividade de interesse, que tendem a formar enclaves ou polos de baixíssimos encadeamentos no entorno; e *v)* melhoria no nível de renda por conta de políticas sociais distributivas, alargando os mercados locais.

Essa leitura aponta para impactos regionais diferenciados resultantes de políticas regionais implícitas e explícitas. As políticas compensatórias e de valorização do salário-mínimo postas em ação entre 2002 e 2015, por exemplo, ativaram efeitos econômicos regionais importantes, configurando uma externalidade positiva, mesmo que seu objetivo específico não estivesse orientado a uma política de corte territorial. Por isso, essas intervenções são consideradas políticas regionais “implícitas”. Já a decisão microeconômica pelo investimento em determinada região pode ser franqueada por dispositivos tradicionais (“explícitos”) de atração de capitais, como aqueles dos Fundos Constitucionais (FNE, FCO e FNO), mas não necessariamente são resultantes desses estímulos. Portanto, a definição de “implícito” e “explícito” não é clara em todas as circunstâncias, mas é razoável supor que os investimentos relevantes no território sejam captados, ou de alguma forma caracterizados, por ao menos uma das classificações propostas por essa tipologia.

É o caso da expansão da fronteira agropecuária brasileira nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país, que responde a estímulos externos da demanda por *commodities*. Tendo em vista a volatilidade característica desse mercado e a vulnerabilidade na qual as regiões produtoras se veem quando especializadas nessas atividades, a elaboração de políticas que apontem alternativas de produção e integração econômica com o restante do território surge como altamente relevante. Ademais, a força da representatividade dos interesses ligados ao setor primário-exportador centraliza boa parte das intervenções do poder público no território na forma de infraestruturas econômicas, principalmente relativas à logística, que procuram integrar as zonas de produção às regiões litorâneas para a exportação, reduzindo-se assim os custos do setor.

Dessa maneira, há pelo menos forte integração entre as três tipologias apontadas por Brandão (2019): os investimentos ligados às *commodities* tendem a criar certos investimentos com característica de enclave no território, ao mesmo tempo que acionam a participação do setor público no sentido de suportar as atividades ligadas ao impulso externo. Por óbvio, as intervenções no território nesses casos não derivam do planejamento regional como política de integração nacional e elevação da renda, ainda que estas invariavelmente acessem o fundo público para se realizarem, mas sim de demandas de um segmento privado que acaba definindo o ordenamento territorial segundo seus interesses particulares. Portanto, não se trata de mitigação dos “desequilíbrios regionais” históricos ou de intervenção lastreada num projeto de desenvolvimento nacional, mas sim da viabilização e ampliação do excedente acumulado por um setor de importância ascendente – e talvez hegemônica – na condução política e econômica do país.

Todavia, não se pode desconsiderar os impactos positivos que a infraestrutura logística possibilita às regiões por ela conectada, mesmo que sua fundamentação seja voltada a interesses específicos, dado que permite integração inter e intrarregional e a viabilização de negócios em sua extensão. Contudo, é importante destacar que o vigor dessas externalidades na escala regional é amplamente dependente das condições gerais de crescimento econômico e do padrão de distribuição da renda, e não somente das dinâmicas do mercado externo que animam as atividades ligadas ao setor primário. Em suma, os estímulos do ambiente econômico como um todo são responsáveis pelo maior ou menor sucesso das políticas regionais “implícitas” ou “explícitas”.

## 2.2 Desempenho industrial e novas determinações na estrutura produtiva nordestina

Uma interpretação mais próxima às dinâmicas territoriais derivadas da atividade industrial pode ser mensurada a partir do conceito de Aglomeração Industrial Relevante (AIR) proposto por Diniz e Crocco (1996) e atualizada por Monteiro Neto *et al.* (2021). Trata-se de identificar microrregiões geográficas com dez mil ou mais trabalhadores formais na indústria extrativa e de transformação.

Esse exercício, quando aplicado ao Nordeste brasileiro, traz informações relevantes para compreender as transformações ocorridas nos últimos 30 anos na região. No período 1995-2015, todas as capitais dos estados nordestinos se constituíram em AIRs. Inicialmente, apenas as aglomerações industriais de Salvador, Recife e Fortaleza estavam neste grupo. Ao longo desses anos, todas as demais capitais estaduais foram se constituindo enquanto aglomerações industriais relevantes, num processo de maturação produtiva proporcionada pela expansão do mercado interno, de forma mais efetiva a partir de 2005. Esse é o resultado da conjunção de políticas de corte territorial explícitas e implícitas, mas com fundamental peso desta última.

Novas AIRs no interior (não litorâneas) da própria região, ainda em pequeno número, surgiram no período. Sua existência mostra o surgimento de novas opções de localização de atividades industriais, seja pela aplicação de incentivos fiscais estaduais e apoio de recursos da política regional, seja pela ampliação da renda interna estimulada pela dinâmica expansiva do mercado nacional no período. Em particular nos estados da Bahia, de Pernambuco, do Ceará e do Rio Grande do Norte, a interiorização das aglomerações foi mais promissora. Contribuindo, desse modo, para o deslocamento

da atividade industrial da zona litorânea nordestina – onde se localizam as capitais dos estados e metrópoles regionais – em direção a áreas do agreste e sertão.

Em Pernambuco, a ampliação do número de AIRs se deu pela localização preferencial no litoral do estado e como prolongamento da influência da Região Metropolitana de Recife (RMR). A AIR de Recife, embora seja a mais importante em quantidade de empregos industriais, apresentou baixo dinamismo do emprego nesta atividade, com uma taxa de 0,08% entre 1995 e 2015 abaixo da média nacional. O volume de emprego industrial, que era de 65,4 mil em 1995, ficou em 66,5 mil em 2015, sem expansão significativa. Neste estado, apresentou-se forte protagonismo das AIRs de Suape (litoral sul) e da mata setentrional (litoral norte). A primeira contou com 24,1 mil empregos industriais em 2015 nas atividades industriais do porto homônimo com indústrias químicas, petroquímicas e naval, entre outras, nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. A segunda, mata setentrional pernambucana no litoral norte do estado, cujo município mais importante é Goiana, onde se instalou o projeto da indústria automobilística da Fiat/Jeep e fornecedores associados. A aglomeração contou com 28,4 mil empregos industriais em 2015. Este novo eixo industrial litorâneo expandido RMR (ao norte e ao sul) formado por estas três AIRs, sem dúvida, vem se constituindo na porção do território estadual de maior significação produtiva. Seu nível conjunto de emprego totalizou 159 mil em 2015, era de 136 mil em 1995, contudo houve alteração significativa no padrão do emprego que deixou de centrar em atividades ligadas ao complexo da cana-de-açúcar e se transformou em atividades de alto valor agregado e altos salários (automobilísticas, refinaria de petróleo, entre outras) (MONTEIRO NETO et al, 2021).

As AIRs representadas pelas capitais dos demais estados da região, além de Bahia, Pernambuco e Ceará com maior relevância industrial na região, consolidaram-se como polos industriais significativos no período. As capitais a seguir tiveram em 2015 volume de emprego próximo ou pouco superior a marca dos 20 mil empregos industriais: João Pessoa (32,6 mil), Maceió (28,5 mil), Natal (25,1 mil), Teresina (19,8 mil) e Aracaju (17,6 mil).

A trajetória do desenvolvimento de atividades industriais continua polarizada pelas áreas metropolitanas e capitais dos estados da região. A expansão ocorrida nos anos 2000 tem muito mais sentido de litoranização e pouco de interiorização. As experiências existentes de avanço em direção a cidades do interior merecem mais apoio de políticas governamentais, em especial das de infraestrutura, as quais sejam capazes de abrir novas frentes para a fixação no interior da atividade econômica e do investimento privado. Alves (2017), por exemplo, aponta que déficit e má qualidade da infraestrutura existente contribuem para que a rede de cidades médias no Nordeste encontre impedimentos para seu desenvolvimento mais amplo. Em meio a um quadro de relativamente baixa dispersão territorial da atividade industrial, novos vetores de desconcentração atuaram positivamente no Nordeste, os quais poderão ter efeitos duradouros sobre a expansão futura do emprego industrial. De um lado, houve significativa expansão dos investimentos público e privado em infraestruturas de logística, transportes e energia de maneira a orientar o desenvolvimento para regiões do interior do semiárido. Entre esses investimentos, estão os realizados na ferrovia Transnordestina, do porto de Suape em Pernambuco ao porto de Pecém no Ceará, bem como os não menos significativos investimentos em energia eólica do Piauí a Bahia, e a transposição do rio São Francisco, que envolve os estados de Pernambuco, Paraíba e Ceará. De outro lado, o investimento federal em equipamentos de ensino superior e institutos técnicos federais de modo descentralizado e beneficiando um amplo número de cidades de porte médio no interior dos estados da região (ARAÚJO, 2014).

### 2.3 A questão demográfica da região Nordeste

Ojima (2014) chama atenção que a análise da região não pode ser homogênea, pois possui contextos muito distintos, além das questões econômicas, tem-se ainda os aspectos ambientais. Desse ponto de vista, a dinâmica da urbanização apresenta situações distintas e antagônicas, pois os

desastres naturais ora se manifestam com eventos de extrema precipitação pluviométrica (chuvas) concentradas na porção litorânea, ao passo que no Semiárido o principal desastre natural está associado às estiagens severas e prolongadas (característica que costuma ser generalizada para todo o Nordeste no imaginário social).

### 2.3.1 Aspectos Populacionais

A região Nordeste é morada de 27,8% da população brasileira e é a segunda região em termos populacionais, proporção que pouco se alterou desde o Censo Demográfico de 1970, quando os 34,8 milhões de habitantes da região representavam 29,3% do total do país (OJIMA, 2014). É ainda a região brasileira menos urbanizada (73,1%) do país, segundo os dados do Censo de 2010.

Os dados do Censo Demográfico de 1970 permitem notar que, à exceção da região Sudeste (72% da população urbana), mais da metade da população nas demais regiões brasileiras estavam localizadas na zona rural, atentando ao Nordeste, região com menor percentual de população urbana do país (41,8%). Nessa região, apenas Pernambuco tinha a maioria da sua população urbana (54,5%) em 1970. Quanto a isso, Cano (1989) chama atenção que a expansão industrial a partir de São Paulo, na década de 1960, exerceu efeitos regionais para as demais regiões do país, assim, cidades como Rio de Janeiro e Belo Horizonte receberam maiores incentivos de avanço industrial a tal ponto que se metropolizaram. Além disso, em cidades como Porto Alegre, Salvador e Recife, também se verificaram crescimentos (mas não atingiram a metropolização).

Por outro lado, ainda nesse período, estados como Maranhão e Piauí tinham menos de um terço da sua população na zona urbana. O Maranhão chama atenção por apresentar considerável contingente populacional disperso pelo território vivendo em comunidades primitivas, posseiros em relação direta com a natureza, representando nas contagens censitárias a dimensão rural do estado (BURNETT *et al*, 2016). No final dos anos 1960, com a promulgação da Lei de Terras (instituída entre 1966/70) pelo governo Sarney, estabeleceu-se um vigoroso mercado regional de terras, responsável por um conjunto de transformações nas relações sociais no campo (BURNETT *et al*, 2016).

As terras devolutas atraíram vários grupos econômicos (dentro/fora do estado). Embora ainda restrito a privatização de terras públicas, com poucos investimentos para produção, tem-se início o processo de migração (rural-urbano) massivo que gradualmente irá inverter o perfil urbano-rural do estado. A população urbana maranhense só se sobrepõe a rural nos censos de 2000, conforme Tabela 1, com parte significativa das cidades se constituindo a partir de habitantes que, até pouco tempo, habitavam o campo em precárias condições de vida e trabalho (BURNETT *et al*, 2016).

**Tabela 1.** Regiões, estados do Nordeste e Brasil: população relativa urbana e rural 1970-2015 (fonte: elaborado a partir dos dados do Censos Demográficos do IBGE - 1970 a 2010 - e PNAD 2015 - Sidra/IBGE, Tab. 200/261)

Regiões, UF's (NE) e Brasil	1970		1980		1991		2000		2010		2015	
	Urbana	Rural										
NO	45,1	54,9	51,6	48,4	59,0	41,0	69,9	30,1	73,6	26,4	75,0	25,0
SE	72,7	27,3	82,8	17,2	88,0	12,0	90,5	9,5	92,9	7,1	93,1	6,9
SUL	44,3	55,7	62,4	37,6	74,1	25,9	80,9	19,1	84,9	15,1	85,6	14,4
CO	48,1	51,9	67,8	32,2	81,3	18,7	86,7	13,3	88,8	11,2	89,8	10,2
NE	41,8	58,2	50,5	49,5	60,7	39,3	69,0	31,0	73,1	26,9	73,1	26,9

Maranhão	25,2	74,8	31,4	68,6	40,0	60,0	59,4	40,6	63,1	36,9	59,6	40,4
Piauí	32,0	68,0	42,0	58,0	52,9	47,1	62,9	37,1	65,8	34,2	67,1	32,9
Ceará	40,8	59,2	53,1	46,9	65,4	34,6	71,5	28,5	75,1	24,9	72,5	27,5
RG do Norte	47,5	52,5	58,7	41,3	69,1	30,9	73,2	26,8	77,8	22,2	77,2	22,8
Paraíba	42,1	57,9	52,3	47,7	64,1	35,9	71,0	29,0	75,4	24,6	80,0	20,0
Pernambuco	54,5	45,5	61,6	38,4	70,9	29,1	76,4	23,6	80,2	19,8	79,8	20,2
Alagoas	39,8	60,2	49,3	50,7	58,9	41,1	67,9	32,1	73,6	26,4	73,9	26,1
Sergipe	46,1	53,9	54,2	45,8	67,2	32,8	71,3	28,7	73,5	26,5	70,8	29,1
Bahia	41,2	58,8	49,3	50,7	59,1	40,9	67,0	33,0	72,1	27,9	74,1	25,9
<b>BRASIL</b>	<b>55,9</b>	<b>44,1</b>	<b>67,6</b>	<b>32,4</b>	<b>75,6</b>	<b>24,4</b>	<b>81,2</b>	<b>18,8</b>	<b>84,4</b>	<b>15,6</b>	<b>84,7</b>	<b>15,3</b>

Quando se observa a taxa de crescimento anual da população, no período de 1970 a 2015, nota-se que a região Nordeste teve um crescimento anual total mais significativo apenas entre os censos de 1970/80 e 1980/91 (sincronizado com a média nacional), enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram crescimentos bem expressivos. Os crescimentos mais significativos da população urbana se deram em todas as regiões até os censos de 2000 (vide Tabela 2).

**Tabela 2.** Brasil, grandes Regiões e estados do Nordeste: taxa de crescimento anual da população total, urbana e rural 1970-2015 (em %). (fonte: elaborado a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE - 1970 a 2010 - e PNAD 2015 - tabelas 200 e 261).

Regiões, UF's (NE) e Brasil	1970/1980			1980/1991			1991/2000			2000/2010			2010/2015		
	Total	Urb.	Rur.	Total	Urb.	Rur.									
<b>NO</b>	5,0	6,4	3,7	5,0	6,3	3,4	2,8	4,8	-0,6	2,1	2,6	0,8	2,0	2,4	0,9
<b>SE</b>	2,6	4,0	-2,0	1,8	2,3	-1,5	1,6	1,9	-0,9	1,0	1,3	-2,0	1,3	1,4	0,8
<b>SUL</b>	1,4	5,0	-2,5	1,4	3,0	-2,0	1,4	2,4	-2,0	0,9	1,4	-1,5	1,4	1,5	0,4
<b>CO</b>	4,1	7,7	-0,8	2,0	3,7	-2,9	2,4	3,1	-1,4	1,9	2,2	0,2	2,0	2,2	0,0
<b>NE</b>	2,2	4,1	0,5	1,8	3,5	-0,3	1,3	2,8	-1,3	1,1	1,7	-0,4	1,3	1,3	1,3
Maranhão	2,9	5,2	2,0	1,9	4,2	0,7	1,5	6,1	-2,8	1,5	2,1	0,6	1,0	-0,1	2,8
Piauí	2,4	5,3	0,8	1,7	3,9	-0,2	1,1	3,0	-1,6	0,9	1,4	0,1	0,6	1,0	-0,2
Ceará	1,9	4,7	-0,4	1,7	3,6	-1,1	1,7	2,8	-0,4	1,3	1,8	-0,1	1,1	0,4	3,1
RG. do Norte	2,0	4,2	-0,4	2,2	3,7	-0,4	1,6	2,2	0,0	1,3	1,9	-0,6	1,7	1,5	2,3
Paraíba	1,5	3,8	-0,4	1,3	3,2	-1,3	0,8	2,0	-1,5	0,9	1,5	-0,8	1,1	2,3	-3,1
Pernambuco	1,8	3,0	0,0	1,4	2,7	-1,2	1,2	2,0	-1,1	1,0	1,5	-0,7	1,2	1,2	1,6
Alagoas	2,2	4,5	0,5	2,2	3,9	0,2	1,3	2,9	-1,4	1,0	1,8	-1,0	1,4	1,5	1,2
Sergipe	2,4	4,1	0,7	2,5	4,5	-0,6	2,0	2,7	0,5	1,5	1,8	0,7	1,7	0,9	3,7
Bahia	2,4	4,2	0,8	2,1	3,8	0,1	1,1	2,5	-1,3	0,7	1,4	-1,0	1,7	2,2	0,1
<b>BRASIL</b>	<b>2,5</b>	<b>4,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,9</b>	<b>3,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>2,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>

É interessante observar a distribuição da população urbana nordestina ao longo de suas cidades, conforme disposta na Tabela 3. No último decênio, declinou o percentual de cidades com população de até cinco mil habitantes, bem como a população nelas residentes. As cidades com mais de um milhão de habitantes<sup>1</sup>, embora representem uma parcela irrisória em percentual de cidades nordestinas, detinham consideráveis 12% da população em 2010. Ademais, chama atenção ainda as cidades médias que concentram a maior parte da população nordestina. Para Araújo (2014), as cidades médias do Nordeste passaram a crescer com mais intensidade, ganhando peso relativo na região, mostrando o surgimento de espaços regionais para além das áreas metropolitanas, geradores de dinamismo econômico regional no interior do Nordeste mediante planejamento e investimento adequados (ARAÚJO, 2014).

**Tabela 3.** Nordeste: cidades e população segundo tamanho populacional, 2000-2010 (em %) (fonte: Moreira e Fusco (2015), com adaptações).

Classes de Tamanho (habitantes)	2000		2010	
	Cidades	População	Cidades	População
Até 5.000	49,3	7,8	41,3	6,0
5.001 a 10.000	24,1	10,4	26,4	9,6
10.001 a 20.000	15,1	12,7	17,8	12,9
20.001 a 50.000	7,6	14,2	9,9	16,0
50.001 a 100.000	1,9	8,0	2,3	8,7
100.001 a 500.000	1,7	19,0	1,8	18,4
500.001 a 1.000.000	0,3	14,9	0,4	16,3
Mais de 1.000.001	0,2	13,1	0,2	12,2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 2.3.2 Aspectos migratórios

A região Nordeste é historicamente caracterizada como o principal centro expulsor de sua população. São várias as condições que explicam isso, que vão desde fatores ambientais (estiagens, desertificação, etc.) até baixos indicadores de desenvolvimento econômico, como mortalidade infantil, esperança de vida, dinamismo econômico, entre outros. Essa dinâmica das migrações nordestinas teve impacto no processo de urbanização da região, mas trata-se de um aspecto que está inserido dentro de um contexto mais amplo, a transição urbana (OJIMA, 2014).

Do ponto de vista geral, a região Sudeste é o local de destino mais expressivo dos nordestinos que migram, sendo que 10,4% da população nordestina que migrou em 2010 escolheu essa região como destino, como pode ser observado na Tabela 4. A tabela ainda permite observar a composição de nordestinos na população total de cada região. Assim, nota-se que as regiões Norte e Centro Oeste, para onde foram em média 2% da população nordestina em 2010, têm sua população formada por quase 10% da população dessa região. Quanto a isso, é válido lembrar que o avanço populacional das regiões Norte e do Centro-Oeste, decorrente da abertura da fronteira agrícola e mineral do país, captou muitos migrantes, sobretudo nordestinos.

**Tabela 04.** Percentual de nordestinos na população total das grandes regiões do Brasil e principal região de destino do percentual de nordestinos que migram 1991-2000-2010 (fonte: elaborado a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE - 1991, 2000 e 2010)

Região	1991		2000		2010	
	% de nordestinos na população total da região	região de destino dos nordestinos (%) que migraram	% de nordestinos na população total da região	região de destino dos nordestinos (%) que migraram	% de nordestinos na população total da região	região de destino dos nordestinos (%) que migraram
<b>Norte</b>	10	2,1	9,7	2,2	8,3	2,1
<b>Sudeste</b>	8,2	10,4	9,4	12	8,0	10,4
<b>Sul</b>	1,1	0,5	1,0	0,5	1,1	0,47
<b>Centro-Oeste</b>	11,2	2,2	12,0	2,5	11,3	2,6
<b>Nordeste</b>	98,2	84,9	97,8	82,9	97,3	84,4

De acordo com Moreira e Fusco (2015), a década de 1980 representou dois importantes movimentos na dinâmica migratória do Nordeste: a redução do volume de emigrantes e o aumento do número de retornados para a região. Quando observadas exclusivamente as trocas migratórias dos estados do Nordeste com as demais regiões do Brasil, assume-se que as migrações entre o Nordeste e o resto do Brasil correspondem a percursos de longa distância, com destino preferencial no Sudeste ou em novos polos regionais que emergiram nos últimos anos.

Embora a região seja ainda a menos urbanizada do país, há tendências do surgimento de novas dinâmicas migratórias e urbanas. Com uma população mais urbana, mesmo em municípios de menor porte, surgem novas possibilidades de atração e retenção da população potencialmente, que, com um conjunto de políticas sociais não específicas para o enfrentamento da estiagem (ARAÚJO, 2012), aparentemente sentiram mais efeitos positivos do que as políticas de combate às secas de outrora (OJIMA, 2014).

Ao focar nas migrações no interior da própria região Nordeste, traz-se à tona um aspecto com pouco volume de estudos, mas que guarda grande relevância para o entendimento da dinâmica migratória entre as grandes regiões (ARAÚJO, 2012; OJIMA, 2014). Segundo o censo de 1991, das pessoas que deixaram sua residência no Nordeste na década de 1980, 73,1% escolheram um município da própria região como destino, sendo que 62% migraram para outro município no interior do mesmo estado. A Tabela 5 demonstra que grande parte da população de cada estado, fora os natos do próprio estado, tem naturalidade em outros estados da própria região.

**Tabela 5.** Região Nordeste e suas Unidades Federativas (UFs): natos da própria UF, natos de outros estados do Nordeste e de outras regiões 1991-2000-2010 (em %) (fonte: elaborado a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE - 1991-2000-2010 - extraídos do SIDRA/IBGE - Tabela 617).

Censo	1991			2000			2010		
	Natos da UF	Natos outras UF do NE	Natos de outras regiões	Natos da UF	Natos outras UF do NE	Natos de outras regiões	Natos da UF	Natos outras UF do NE	Natos de outras regiões
MA	90,6	7,6	1,8	91,9	6,1	2,1	92,4	4,9	2,8
PI	92,3	6,6	1,0	91,8	6,8	1,5	91,4	6,3	2,2
CE	95,7	3,0	1,3	95,2	3,0	1,8	95,2	2,6	2,1
RN	91,6	6,6	1,8	91,6	6,1	2,3	91,4	5,8	2,8
PB	93,3	5,2	1,5	92,6	5,3	2,1	92,0	5,2	2,8
PE	93,3	5,2	1,5	93,2	4,9	1,8	93,3	4,4	2,2
AL	92,3	6,2	1,5	92,4	6,0	1,7	92,3	5,7	2,0
SE	89,9	7,9	2,2	89,2	8,6	2,2	89,0	8,4	2,6
BA	94,8	2,8	2,4	94,3	2,9	2,8	93,7	2,7	3,6
<b>NE</b>	<b>93,4</b>	<b>-</b>	<b>6,6</b>	<b>97,8</b>	<b>-</b>	<b>2,2</b>	<b>97,3</b>	<b>-</b>	<b>2,7</b>

De modo geral, Moreira e Fusco (2015) atentam para a redução da emigração no Nordeste, influenciando de forma relevante a distribuição da população pelo território nacional. No entanto, observam que:

As mudanças observadas na economia nacional ainda não são suficientes para eliminar as desigualdades regionais ou, ao menos, dar condições mínimas para a reprodução social da população em seu lugar de nascimento. Assim, o nordestino continua a migrar, ainda que em volumes menores, aparentemente buscando novos lugares onde consiga se inserir no mercado de trabalho, apesar das dificuldades do momento atual. Apesar disso, pode-se dizer que mais recentemente há uma maior heterogeneidade de contextos migratórios ocorrendo na região

Nordeste. Com o arrefecimento dos movimentos migratórios de longa distância, outros tipos de mobilidade passam a assumir maior peso tanto em termos gerais como nos seus aspectos seletivos e qualitativos. Assim, entender as características do movimento de retorno, seus efeitos indiretos, a atratividade de migrantes diretos, os novos espaços de migração intrarregional, entre outros, é de fundamental importância para o planejamento das políticas sociais e para o próprio desenvolvimento regional (MOREIRA; FUSCO, 2015, p. 104).

Ademais, como bem aponta Araújo (2012), outro aspecto recente que ainda não pôde ser confirmado é o impacto que as políticas de transferência de renda, iniciadas pela criação da previdência rural e culminando no Bolsa Família, tiveram nesse processo. Ou seja, 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 (ARAÚJO, 2012). Neste sentido, reduz-se o ímpeto dos fluxos migratórios de longa distância, mas mantêm-se uma tendência de uma mobilidade para áreas urbanas próximas (OJIMA, 2014).

Observa-se, portanto, acentuação dos fluxos migratórios intrarregionais no Nordeste, de modo que a região expõe uma nova dinâmica urbano-regional em que as cidades do interior (em especial as cidades médias) assumem novos papéis na rede urbana e nas relações intra e inter-regionais. Dentro desse contexto, destacam-se as fronteiras agrícolas de soja e fruticultura para exportação, as políticas nacionais com efeitos setoriais e regionais (políticas implícitas com efeitos positivos para a região) favoráveis às questões econômicas e sociais nordestinas em contraponto às políticas regionais explícitas sem o direcionamento esperado.

### **3. Urbanização recente, o agronegócio e os conflitos de terras**

Uma dinâmica marcante ainda na questão urbano-regional é o entrelaçamento entre os espaços urbanos e rurais na região Nordeste, tanto que a maior parcela da população rural brasileira está no Nordeste, no Semiárido mais populoso do mundo (AB'SABER, 2003; VERGOLINO; DANTAS, 2005). Nesse contexto, as relações entre urbano e rural na região sofreram transformações, de modo que a urbanização tomou forma, mas, ao mesmo tempo, áreas de fronteira agrícola foram formadas (MIRANDA, 2012). A expansão da fronteira agrícola no cerrado nordestino (área referente a parcela dos territórios do Maranhão, do Piauí e da Bahia) é uma marca desse processo, gerando efeitos sobre o processo de urbanização. Ou seja, entende-se o urbano e o rural como um mesmo processo – apropriação privada do espaço. No Nordeste, as áreas de fronteira agrícola incrementaram significativamente suas taxas de crescimento urbano, comandado por investimento diversos (agricultura para exportação, sobretudo soja, gado e minérios; insumos básicos ligados à industrialização nas regiões metropolitanas) (MIRANDA, 2012).

O crescimento econômico e o desenvolvimento social intrarregionais têm sido profundamente heterogêneos e descontínuos. Surgem, a partir desses processos, novos centros dinâmicos, caracterizados por eixos diferenciados, aglomerações e centros urbanos diferenciados, além dos novos desenhos das redes de cidades, inclusive assumindo papéis de comando regional na rede urbana (VERGOLINO; DANTAS, 2005; BEZERRA, 2020). As redes de relações entre metrópoles e cidades médias e pequenas se expandem. Engendrou-se um ambiente mais articulado, um arranjo cada vez mais transescalar, envolvendo interesses locais, regionais, nacionais e internacionais. O espaço urbano e regional mudou significativamente pelas transformações estruturais corolário da globalização e da reestruturação produtiva, redefinindo os papéis das cidades e a refuncionalização de tradicionais arranjos urbanos, doravante delineados por diferentes centralidades e conexões (PEREIRA JÚNIOR, 2015).

A transferência de indústrias intensivas em mão-de-obra<sup>2</sup>, refuncionalização dos centros regionais, ampliação dos serviços (educação, saúde, serviços especializados) e ampliação das bases

de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) fomentada pelo governo federal na expansão do ensino superior (universidades públicas e privadas e institutos federais), educação técnica e instalação de polos tecnológicos de pesquisa e desenvolvimento foram transformações significativas para gerar dinâmicas econômicas e sociais que melhorassem as condições da estrutura regional do Nordeste (ARAÚJO, 2014).

Quanto aos investimentos em educação, é válido relacioná-las, inclusive, como uma das fontes de dinamismo das cidades nordestinas (ao lado do crescimento do comércio e dos serviços), impulsionados pela elevação da renda das famílias do seu entorno, no contexto da expansão e interiorização do ensino superior. Para Araújo (2014), tratou-se de uma política nacional setorial, que refletiu como diretriz firme de enfrentamento das diferenças regionais na oferta desse nível de ensino, promovendo, portanto, uma expressão regional positiva. Os dados apresentados pela autora mostram que, em 2002, o Brasil tinha implantado 43 campi das universidades federais, cuja localização privilegiava as regiões Sudeste, Sul e o litoral, ratificando a histórica herança de concentração que marcou o Brasil. Com a implantação da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o número de campi havia aumentado para 230 em 2010, refletindo, do ponto de vista regional, a tendência à interiorização e à desconcentração regional. Ademais, é válido ressaltar que no Nordeste, várias cidades médias se beneficiaram com a presença desses campi, com impacto imediato e significativo na vida cultural, além de dinamizar o comércio e serviços locais.

A década de 1990 marcou as estratégias de internacionalização das estruturas produtivas regionais, mais competitivas e ligadas ao mercado internacional, e a desconcentração regional, dando maior peso à agricultura na dinâmica regional brasileira a partir dos anos 2000. Marcou também a financeirização das *commodities* e a economia do agronegócio. Esse movimento privilegiou especializações produtivas regionais e incentivou as *commodities*. Diante dos eventos de propagação internacional (as mudanças no paradigma capitalista, crise das empresas ponto.com e a crise do *subprime* nos EUA), o aumento dos preços das *commodities* (*boom* dos anos 2000) não leva em consideração apenas problemas de quebra de safra ou picos de demanda, mas também o movimento especulativo do capital que se aproveita das incertezas conjunturais e das fragilidades do sistema agroalimentar buscando a rentabilidade financeira (MICHELOTTI; SIQUEIRA, 2019).

Dentro desse contexto, houve ampliação nas aquisições e alterações na lógica patrimonial e produtiva. Os investimentos relacionados à terra cresceram. Fica explícito, portanto, o que essa realidade mostra: a persistência da concentração fundiária e as desigualdades decorrentes como fatores de aprofundamento dos conflitos agrários, quer seja pelo Estado que não implementa políticas nesse sentido, quer seja pelas lutas populares – movimentos sociais ou indígenas. Vários conflitos foram documentados ao longo do período favorável às *commodities*. Mesmo com o arrefecimento em 2008, os conflitos recrudesceram pelo caráter expansivo da produção agrícola e inexistência de políticas até 2014, e se agravaram pós-2016, sobretudo pelo direcionamento político dos governos subsequentes (MICHELOTTI; SIQUEIRA, 2019).

As áreas de fronteira agrícola nordestinas (fruticultura em Juazeiro/BA-Petrolina/PE, Baixo Jaguaribe/CE, Mossoró/RN e Vale do Açu/RN e soja e minérios em áreas que compreendem parte do Maranhão, Piauí e Bahia) entram nessa lógica, principalmente a área da soja. Segundo Freire (2020), em 2019, o complexo de soja foi o grande destaque das exportações de agronegócio na Bahia, no Piauí e no Maranhão, representando 37,3%, 82,2% e 48,6%, respectivamente. Além disso, nas áreas de fruticultura, o segmento de frutas, nozes e castanhas tem o protagonismo nas exportações de

agronegócio no Ceará (29,9%), Rio Grande do Norte (73,3%) – o melão foi o principal produto exportado por estes estados – e Pernambuco (55,2%) com a manga, a uva e o limão. Evidencia-se, portanto, a crescente participação do agronegócio nas pautas de exportação das economias do Nordeste.

Surtem ‘cidades agrícolas’ (SANTOS, 2009), dotadas de fator urbano próprio e sob efeito do processo de expansão da fronteira agrícola; abrigam modalidades de produção agropecuária, e o fator urbano se manifesta enquanto ferramenta para favorecer a logística de escoamento da produção para os mercados internacionais (MIRANDA, 2012). Dessa forma, processam-se transformações nos padrões demográficos e da rede urbana e regional, de modo que diante do forte impulso dos investimentos capitalistas, as cidades dentro dessa lógica se modificam, criando uma estreita relação entre agricultura moderna e urbanização, tanto nos casos das áreas de fronteira agrícola da soja, quanto na área de fruticultura (SANTOS; CHAVES, 2014). Expressa, portanto, num sentido amplo, uma urbanização extensiva em que, nas palavras de Monte-Mór (2006),

[...] se impõe no espaço brasileiro para muito além das cidades, integrando espaços rurais e regionais ao espaço urbano-industrial mediante a expansão da base material requerida pela sociedade e pela economia contemporâneas e as relações de produção que são (ou devem ser) reproduzidas pela própria produção do espaço. Neste contexto, multiplicam-se as fronteiras (urbanas), tanto internamente e nas franjas das aglomerações quanto nos espaços regionais e rurais incorporados à lógica urbano-industrial dominante (MONTE-MÓR, 2006, p. 17).

Portanto, os novos traços de urbanização recente da região Nordeste demonstram as novas formas de representação do fenômeno urbano nas cidades da região. A rede urbana nordestina é compreendida pela existência de centros regionais no interior que vêm desempenhando funções importantes (BEZERRA, 2020).

Parte dessas transformações está enraizada pelos conflitos territoriais, seja pelas condições históricas e geográficas da região, seja pelas ações do capital financeiro, *commodities* e da economia do agronegócio, influenciando a dinâmica da estrutura produtiva regional do Nordeste. Tais transformações geraram a emergência de novas dinâmicas territoriais em vários pontos regionais com maiores conexões com a economia internacional, no caso do Nordeste, através do mercado de *commodities* ou dos projetos de infraestrutura (transposição do Rio São Francisco e a ferrovia Transnordestina) (BRANDÃO, 2020).

Quanto às políticas públicas e as transformações territoriais da região Nordeste, cabe ressaltar a fragilidade das políticas explicitamente regionais e dos Fundos Constitucionais (em especial o FNE) em atender aquilo que se propõe. Estudos de Monteiro Neto (2015) e Resende (2014) mostraram isso, inclusive destacando políticas de caráter nacional com desdobramentos regionais (políticas sociais e de investimento em infraestrutura e habitação) com maior impacto sobre a região do que aquelas no período neodesenvolvimentista dos anos 2000.

## Considerações finais

Os processos de urbanização e industrialização no Nordeste foram tardios em relação ao restante do país. As raízes históricas e a formação socioespacial resultaram na fraca dinâmica da região até meados do século XX, sem a sua devida integração no mercado nacional. A partir dos anos 1960, o Nordeste entra no planejamento das políticas de desenvolvimento regional e, paulatinamente,

assume novos papéis na integração do mercado nacional. Absorveu transferências de indústrias nacionais e internacionais através de políticas de isenção e incentivos fiscais, e desde 1970 ampliou suas fronteiras agrícolas (área da soja no Maranhão, Piauí e Bahia e fruticultura em Mossoró/RN, Vale do Jaguaribe/CE e Petrolina/PE-Juazeiro/BA, além da cana-de-açúcar na região de Alagoas).

A transição dos antigos determinantes urbano-regionais para os mais dinâmicos, sobretudo a partir dos anos 2000, diante da conjuntura macroeconômica progressista, levaram a melhores níveis demográficos, econômicos e sociais da região, com fluxos migratórios intrarregionais mais acentuados e o surgimento de cidades no interior que permitiram gerar desenvolvimento territorial, mesmo que em polos específicos. Políticas implícitas como as de transferência de renda (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Previdência Rural etc.), investimentos em infraestrutura (transposição do rio São Francisco, ferrovia Transnordestina, melhorias logísticas etc.) e importantes transformações produtivas geraram efeitos positivos pela região (ainda que não fossem estes seus objetivos principais).

As políticas regionais explícitas, nesse processo, acabaram tendo um papel subjacente. O desvio de finalidade dos recursos e políticas destinadas ao Nordeste e sua fragilidade demonstram a fraca dinâmica impressa por elas, em especial através dos Fundos Constitucionais (FNE, FCO e FNO). Diante dos casos que explicitam essa situação, faz-se necessária a emergência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de fato, buscando integrar a economia nacional atendendo as especificidades regionais.

Deve-se, portanto, entender que os novos determinantes colocados em marcha, sobretudo a partir dos anos 2000, tendo em vista as transformações estruturais (*boom* das *commodities* e Efeito China, por exemplo) e territoriais (transferências de indústrias e as fronteiras agrícolas de soja e de fruticultura, por exemplo) apontam para uma nova dinâmica urbano-regional no Nordeste, elevando as relações territoriais intrarregionais, dentro do corolário das políticas implícitas comentadas em contrapartida as políticas explicitamente regionais. Os melhores níveis de educação superior através da interiorização das universidades, a redução dos fluxos migratórios para as áreas metropolitanas e capitais estaduais, valorização real do salário mínimo e melhores níveis socioeconômicos que levaram a milhões de pessoas a saírem da pobreza com participação ativa das políticas sociais são efeitos desses novos determinantes.

Os traços territoriais recentes do Nordeste demonstram as novas formas de representação do fenômeno urbano e regional nas cidades da região. Redes de cidades maiores e polos de desenvolvimento que permitem explorar a interiorização do desenvolvimento através da indústria, do agronegócio, e da inovação. Por outro lado, o cenário de crise a partir de 2014, acompanhado de uma série de ajustes fiscais e redução da participação do Estado em diversas áreas como infraestrutura e gasto social, fizeram regredir boa parte dos ganhos dos últimos anos. A permanência da questão fundiária, o aumento da precariedade no trabalho e o aumento do déficit habitacional no país como um todo, e particularmente no Nordeste (atrás apenas do Sudeste nesse indicador)<sup>3</sup> revelam a insuficiência do combate às profundas desigualdades e assimetrias urbano-regionais quando não tratadas de maneira estrutural.

## Referências

AB'SÁBER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ALMEIDA, J. E; ARAÚJO, J. B. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 12, nº 23, p. 97-128, 2004.

- ALVES, A. M. **Políticas de desenvolvimento regional e rede de cidades no Semiárido: concentração, polarização e fragmentação.** 288 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UnB, Brasília, 2017.
- ARAÚJO, T. B. Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação. **Estudos Avançados**, 11(29), p. 7-36, 1997.
- ARAÚJO, T. B. **Nordeste, Nordestes: que Nordeste?** Recife: Fundaj, 2002.
- ARAÚJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F. *et al.* (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. IN: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo: Perseu Abramo, 2012.
- BEZERRA, J. A. Rede urbana interiorizada: novas conformações do território no Nordeste brasileiro. **Sociedade & Natureza**, v. 32, p. 392-403, 2020.
- BRANDÃO, C. A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. In: MONTEIRO NETO, A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas 2.** Rio de Janeiro: Ipea, 2020.
- BRANDÃO, C. A. As ausências e elos faltantes das análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisas de longo prazo. **Texto para Discussão, nº 2461.** Brasília: Ipea, 2019.
- BURNETT, F. L. *et al.* **Planejamento e Gestão de cidades no Maranhão.** São Luís: Editora UEMA, 2016.
- CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil.** Campinas: Editora da Unicamp, 2011.
- CANO, W. **Urbanização: crise e revisão de planejamento,** 1989.
- CARVALHO, F. F. de. **Da esperança à crise: experiência das políticas regionais no Nordeste.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, [S. l.], v. 6, nº 1, 1996.
- DAVIDOVICH, F. Urbanização no Brasil. In: IBGE (1988). **Brasil: uma visão geográfica nos anos 80.** RJ: IBGE, pág. 13-85, 1988.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.
- FREIRE, L. L. R. Nordeste: Comércio Exterior do Agronegócio. **Informe Etene/BNB**, ano 5, nº 10, p. 1-31, 2020.
- GUIMARÃES NETO, L. O Nordeste, o planejamento regional e as armadilhas da macroeconomia. **Estudos e Pesquisas**, nº 67, p.109-151, 2004.
- IBGE. Banco de Dados Agregados. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA.** Tabelas 200,0261 e 617.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.**

- MICHELOTTI, F.; SIQUEIRA, H. Financeirização das commodities agrícolas e economia do agronegócio no Brasil: notas sobre suas implicações para o aumento dos conflitos pela terra. **Semestre Económico**, 22(50), p. 87-106, 2019.
- MIRANDA, H. Expansão da agricultura e sua vinculação com o processo de urbanização na Região Nordeste/Brasil (1990-2010). **Revista EURE**, v. 38, nº 114, p. 173-201, 2012.
- MONTEIRO NETO, A. *et al.* O Território das Atividades Industriais no Brasil: a força das economias de aglomeração e urbanização. In: MONTEIRO NETO, A., SILVA, R. de O., SEVERIAN, D. (Org.). **Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI**. Brasília: Ipea, 2021.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, nº 111, p. 09-18, 2006.
- MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.
- MOREIRA, M. de M.; FUSCO, W. **Dinâmica Demográfica do Nordeste, Relatório de Pesquisa**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2015.
- OJIMA, R. Urbanização, dinâmica migratória e sustentabilidade no semiárido nordestino: o papel das cidades no processo de adaptação ambiental. In: OJIMA, R.; FUSCO, W. (Org.). **Migrações Nordestinas no Século 21: um panorama recente**. São Paulo: Editora Edgar Blucher Ltda, 2014.
- PEREIRA JUNIOR, E. Dinâmicas industriais e urbanização no Nordeste do Brasil. **Mercator**, v. 14, nº 4, Número Especial, p. 63-81, 2015.
- PORTO, L. R. **Urbanização e dinâmica econômica da rede urbana no estado da Bahia (1940-2010): o caso de Vitória da Conquista-BA**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2016.
- RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Brasília: Ipea, 2014.
- SANTOS, C. D. dos; CHAVES, M. L. J. Difusão do agronegócio e urbanização no Nordeste: as regiões produtivas do agronegócio da soja no oeste da Bahia e da fruticultura no baixo curso do rio Açu/Jaguaribe (CE/RN). **Geografia, Ensino & Pesquisa**, v. 18, nº 2, p. 39-56, 2014.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5ª ed., 2ª reimpressão. São Paulo: Editora da USP, 2009.
- VERGOLINO, J. R.; DANTAS, M. os determinantes do processo de urbanização da região Nordeste do Brasil: 1970-1996. **Economia**, v. 31, nº 2 (29), p. 7-33, 2005.

---

<sup>1</sup> Sendo elas as capitais Salvador - BA (2.675.656 hab.), Fortaleza - CE (2.452.185 hab.), Recife - PE (1.537.704) e São Luís - MA (1.014.837 hab.), segundo os dados do censo demográfico 2010.

<sup>2</sup> A partir de 2003, os grupos produtores de bens tradicionais (calçados, couro, vestuários, têxteis não padronizados, agroindústria de alimentos de baixo valor e bebidas) conseguiram se expandir através de diversos mecanismos que permitiram seu deslocamento para regiões como o Nordeste como o aumento da renda rural ou urbana no interior, sofisticação e diferenciação do consumo, maior articulação das redes urbano-regionais às cidades médias, entre outros.

<sup>3</sup> Ver: Déficit Habitacional no Brasil. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2015.